

Ireneusz Kras

Ewolucja polskiego systemu bankowego

Saeculum Christianum : pismo historyczno-społeczne 13/2, 187-214

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IRENEUSZ KRAS

EWOLUCJA POLSKIEGO SYSTEMU BANKOWEGO

1. Początki bankowości w Polsce

Historia polskich banków przed XIX wiekiem jest mało znana, można stwierdzić, że jest najmniej znaną kartą z dziejów gospodarczych. Tradycja polskiej bankowości sięga XV wieku, kiedy to w Krakowie powstawały pierwsze domy bankowe. W roku 1585 założono z inicjatywy Piotra Skargi, Bank Pobożny, udzielający niskoprocentowanych pożyczek pod zastaw drobnych nieruchomości. W końcu XIV wieku pojawiła się nazwa polski czerwony złoty. Wraz z rozwojem handlu i przemysłu coraz większego znaczenia nabierały domy bankowe mieszczące się w Warszawie. Był to wiek XVIII. Przyjmowały one depozyty przede wszystkim od większych właścicieli ziemskich i udzielały im pożyczek hipotecznych. Domy bankowe udzielały również pożyczek królom polskim i miastom, a także pośredniczyły w zaciąganiu pożyczek w bankach Petersburskich i wiedeńskich.

Stanisław Konarski w swym dziele „O skutecznym rad sposobie” zaproponował w 1763 roku założenie banku publicznego na wzór banków działających w niektórych państwach europejskich. W następnych latach rozważano plany utworzenia takiego banku i emisji pieniądza papierowego, co świadczyło o rosnącym „poczuciu konieczności założenia banku, celem dostarczenia taniego kredytu zarówno państwu, jak i społeczeństwu”.¹ „Na Sejmie w 1786 roku Stanisław August wystąpił z inicjatywą powołania grupy osób dla rozpatrzenia projektów dotyczących banków i lombardów, ale nie doszło do konkretnych ustaleń. Dopiero w czasie insurekcji kościuszkowskiej powołano Komisję Biletów Skarbowych i emitowano w 1794 roku bilety skarbowe, będące pierwszym polskim pieniądzem papierowym.”²

„W epoce stanisławowskiej (1764-1795) powstawały pierwsze wielkie domy bankowe w Polsce. W 1790 roku Sejm Czteroletni uchwalił nobilitację sześciu „większych” bankierów: Piotra z Fergusonów Teppera (Młodszy), Karola

¹ A. G r o d e k, *Idea banku narodowego*. Warszawa 1936, reprint w zbiorze: Bank Polski 1828-1885. Warszawa 1988, s. 19.

² Z. K r z y ż k i e w i c z, *Podręcznik do nauki bankowości*. Warszawa 1999 r. s. 42.

Szulca, Augusta Wilhelma Arndta, Fryderyka Kabryta, Jana Meysnera i Piotra Blanca. W tym czasie działał też pierwszy bankier pochodzenia magnackiego, Antoni Prot Potocki. Podczas Sejmu Czteroletniego bankier warszawski Andrzej Kapostas złożył projekt utworzenia Banku Narodowego, emitującego pieniądź papierowy zabezpieczony sprzedawanymi sukcesywnie starostwami. Projekt ten nie doczekał się jednak realizacji. Klęska w wojnie z Rosją w 1792 roku i upadek państwa oraz ogólnoeuropejski kryzys finansowy, związany z utratą wiarygodności kredytowej przez emigrantów francuskich po bitwie pod Valmy, podcięły podstawy bankowości polskiej. W lutym 1793 roku wybuchł kryzys, w wyniku którego upadło siedem wielkich domów bankowych: Teppera, Prota Potockiego, Szulca, Kobryta, Łyszkiewicza, Heyzlera i Kluga. W celu likwidacji upadłych firm Sejm Grodzieński w 1793 roku powołał Komisję Bankową pod przewodnictwem biskupa chełmskiego Wojciecha Skarszewskiego.³

2. Bankowość polska w okresie zaborów

Po III rozbiorze szlachta polska zaboru pruskiego okazała się atrakcyjnym kredytobiorcą dla pruskich instytucji kredytu długoterminowego. Szybko wzrastające zadłużenie polskiego ziemiaństwa stało się później, w okresie Księstwa Warszawskiego, źródłem poważnego obciążenia Skarbu Państwa poprzez tzw. sumy bajońskie. Były to sumy, którymi Napoleon I obciążył Skarb Księstwa Warszawskiego z tytułu m.in. przejścia wierzytelności hipotecznych po państwie pruskim. W czasach Księstwa ponownie podjęto emisję pieniądza papierowego. Zająć się tym miała Główna Kasa Wymiany Księstwa Warszawskiego. Przyjmowanie biletów Księstwa nie było obowiązkowe ponieważ nie były one prawnym środkiem płatniczym. Bilety te bardzo szybko wracały do kasy państwa. Pojawiły się również problemy z ponownym ich puszczeniem w obieg. Świadczyło to o utracie zaufania społeczeństwa do pieniądza papierowego. Kres tego zaufania przyniosła klęska 1812 roku.

„Mimo utraty suwerenności kraj rozwijał się gospodarczo i w 1825 roku założono Towarzystwo Kredytowe Ziemskie, które miało zaspokoić zapotrzebowanie na kredyt ze strony ziemiaństwa. Kredyt ten miał być przeznaczony na rozwój rolnictwa. W roku 1828 powstał Bank Polski, pełniący funkcje banku emisyjnego. Zaslugi w powołaniu obu banków położył książę Ksawery Drucki – Lubecki. Bank Polski wprowadził początkowo do obiegu bilety kasowe, wydrukowane w 1824 roku przez Komisję Rządową Przychodów i Skarbu, a następnie własne bilety bankowe, drukowane w warszawskiej Fabryce Biletów Bankowych na papierze wyprodukowanym w papierni w Jeziornie koło Warszawy. Pieniądź papierowy Królestwa Polskiego cieszył się pełnym zaufaniem

³ W. M o r a w s k i, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*. Warszawa 2002, s. 343

ludności, gdyż był wymienialny w kasach banku na złote i srebrne monety, mimo że nie miał kursu przymusowego, a w ogólnym obiegu pieniężnym zaczął się powoli wysuwać przed emisje monetarne.⁷⁴ Poza funkcjami emisyjnymi Bank obsługiwał dług publiczny, przyjmował depozyty klientów indywidualnych, udzielał kredytu dyskontowego i lombardowego. Bank przyjmował również zlecenia na kupno i sprzedaż weksli oraz papierów wartościowych w kraju i za granicą. Nabywał także krajowe listy zastawne i obligacje rosyjskie, wykonując te czynności na giełdzie warszawskiej przez maklerów lub za granicą przez swoich komisantów (korespondentów). Bank przyjmował depozyty, które „opieczetowane być powinny w obecności urzędnika banku do tego wyznaczonego, pieczęcią Banku i składającego tenże depozyt”. „Po powstaniu listopadowym zaczęła się rusyfikacja Banku. Na banknotach Banku Polskiego pojawiły się napisy dwujęzyczne, a w okresie późniejszym już tylko napisy w języku rosyjskim. Bank Polski prowadził również działalność inwestycyjną. Finansował budowę dróg publicznych, zarządzał Kanałem Augustowskim, zbudował Hutę Bankową w Dąbrowie Górniczej oraz kompleks zakładów metalurgicznych w Zagłębiu Staropolskim. W 1885 roku zapadła decyzja o likwidacji Banku Polskiego, która trwała do 1894 roku. Majątek i agendy banku przejął rosyjski Bank Państwowy.”⁷⁵ W swojej działalności Bank Polski pełnił funkcje emisyjne oraz dokonywał operacji, które są charakterystyczne dla banku uniwersalnego i inwestycyjnego.

„W roku 1870 powołano z inicjatywy Leopolda Kronenberga Bank Handlowy w Warszawie S. A.”⁷⁶ Bank ten odegrał znaczącą rolę w przekształceniach gospodarczych na naszych ziemiach. Przez wiele lat był to największy prywatny bank, a obecnie jest to najstarszy działający bank w Polsce. Powstanie tego banku rozpoczęło fazę zakładania banków akcyjnych w zaborze rosyjskim.

Po 1870 roku banki na ziemiach polskich rozwijały się w sposób dwutorowy. Powstawały względnie duże banki komercyjne, zajmujące się zarówno udzielaniem kredytów, jak i działalnością inwestycyjną; szczególne znaczenie miały rozmaite operacje związane z budową sieci kolejowej. Równocześnie rozwijała się sieć małych banków, działających na bazie lokalnej – były to głównie banki spółdzielcze i samopomocowe. Przez banki samopomocowe należy rozumieć tu lokalne banki, zakładane przez osoby należące do tych samych lub zbliżonych grup zawodowych, np. kupców, rolników, rzemieślników.

„Rozwój kapitalizmu stworzył korzystne warunki dla polskich banków. Największe możliwości istniały w Królestwie Kongresowym, gdzie konkurencja ze

⁷⁴ Z. K r y ż k i e w i c z, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*. W: *Współczesny bank*. Red. W. L. J a w o r s k i. Warszawa 1999, s. 26

⁷⁵ W. M o r a w s k i, *Zarys...*, s. 344.

⁷⁶ Z. L a n d a u, J. T o m a s z e w s k i, *Bank Handlowy w Warszawie S.A. Zarys dziejów 1870-1955*. Warszawa 1995, s. 20.

strony banków rosyjskich była słaba, a przekupność urzędników carskich usuwała wszelkie przeszkody. Rosyjski system bankowy był scentralizowany. Aby rozpocząć działalność, banki musiały otrzymać koncesję od Ministerstwa Finansów, które też mogło cofnąć koncesję nie przestrzegającym przepisów. W Rosji wprowadzono podział banków na detaliczne i inwestycyjne. Pierwsze z nich nazywane były bankami handlowymi, a drugie ziemskimi. Banki detaliczne przyjmowały głównie depozyty krótkoterminowe od osób fizycznych i lokaty bieżące, a mogły inwestować pieniądze tylko na krótki okres. Banki inwestycyjne przyjmowały głównie lokaty przedsiębiorstw, znaczną ich część – na okresy dłuższe. Mogły one inwestować pieniądze także na dłuższe okresy; do głównych sfer ich działalności należał kredyt inwestycyjny.⁷ W roku 1871 pod zaborem rosyjskim powstał Bank Dyskontowy Warszawski S.A. Natomiast w 1872 roku powstał Bank Handlowy w Łodzi S.A. W tym czasie utworzono dwa banki wileńskie: komercyjny Wileński Prywatny Bank Handlowy S.A. i nastawiony na udzielanie kredytu hipotecznego Wileński Bank Ziemski S.A. Przez dłuższy czas sieć banków akcyjnych zaspokajała potrzeby kredytowe zaboru rosyjskiego. Sieć bankową zaboru rosyjskiego uzupełniała spółdzielczość kredytowa w skład której wchodziły małe banki spółdzielcze i samopomocowe towarzystwa wzajemnego kredytu, towarzystwa pożyczkowo-oszczędnościowe i kasy pożyczkowo-przemysłowe.

„W zaborze austriackim jako pierwsze powstały w 1841 roku Towarzystwo Kredytowe Ziemskie, które obsługiwało głównie wielką własność rolną, a w 1867 roku Akcyjny Bank Hipoteczny we Lwowie. W Krakowie założono w 1869 roku Bank Galicyjski dla Handlu i Przemysłu, przekształcony później w Bank Małopolski.⁸ Austriackie prawo bankowe było również oparte na systemie koncesji, ale mimo tego było znacznie bardziej liberalne od rosyjskiego. Zezwalało na łączenie działalności w zakresie kredytu hipotecznego i dyskontowego. Pod koniec XIX wieku bank centralny Austrii był instytucją życzliwą wobec interesów polskich. W latach 1900-1909 Leon Biliński pełnił w nim funkcję gubernatora. W późniejszym okresie został on Ministrem Skarbu II Rzeczypospolitej. Na uwagę zasługiwało istnienie silnego Banku Krajowego dla Królestwa Galicji i Lodometrii z Wielkim Księstwem Krakowskim. Bank ten oprócz funkcji kredytowych spełniał pewne obowiązki banku centralnego, przychodząc z pomocą bankom komercyjnym w chwilach paniki finansowej.

„Na terenie Galicji i Śląska Cieszyńskiego zaczął się również rozwijać ruch banków o charakterze lokalnym. Przyjął on formę spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych. Gromadzone oszczędności, powiększane dzięki lokatom bankowym, pozwalały na udzielanie członkom taniego kredytu. W 1874 roku polskie spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe zrzeszały się w Związku

⁷ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*. Warszawa 1999, s. 14.

⁸ Z. Krzyżkiewicz, *Podręcznik do nauki bankowości*, s. 43.

Stowarzyszeń Zarobkowych i Gospodarczych we Lwowie, a w 1902 roku utworzono ich centralę finansową – Akcyjny Bank Związkowy we Lwowie. W 1912 roku w Galicji i na Śląsku Cieszyńskim było 238 banków spółdzielczych o różnych nazwach, miały one około 350 tys. członków. Ważnym składnikiem ruchu spółdzielczego w zaborze austriackim były tzw. Kasy Stefczyka. Zrzeszały one chłopów z jednej lub kilku wsi i udzielały im taniego kredytu. W 1912 roku istniały 1 334 kasy Stefczyka i zrzeszały około 290 tys. członków.”⁹

Bankowość polska zaboru pruskiego była najłabsza. Niemieckie prawo bankowe oparte było na systemie rejestracji, a nie koncesji. Był to najbardziej liberalny system w porównaniu z pozostałymi zaborami. Pierwszym bankiem założonym w 1821 roku na terenie zaboru pruskiego było Ziemstwo Poznańskie, później powołano Bank Handlowy w Poznaniu oraz Bank Przemysłowy. Po krzysie roku 1873 i upadku Banku „Tellusa” S.A. w Poznaniu wytworzyła się wokół bankowości polskiej atmosfera nieufności, która utrudniała nielicznym i słabym bankom polskim konkurencję z silnymi bankami niemieckimi.

Należy stwierdzić, że w okresie poprzedzającym I wojnę światową działające polskie banki komercyjne obejmowały swym zasięgiem poszczególne zabory. Szeroko rozwinęła się bankowość spółdzielcza i samopomocowa. Banki polskie działały w ramach obcych systemów bankowych.

3. Banki po I wojnie światowej

„Państwo polskie, powstałe po zakończeniu pierwszej wojny światowej 11 listopada 1918 roku, początkowo nie miało ukształtowanego ustroju politycznego ani ostatecznie wytyczonych granic. Trwały jeszcze powstania polskiej ludności w Wielkopolsce i na Śląsku, a wojnę z Rosją zakończono w 1921 roku. W wyniku wojny większość banków zbankrutowała, a na ziemiach polskich ludność posługiwała się różnymi walutami i pieniądzem zastępczym.”¹⁰ W pierwszych latach niepodległości w Polsce nie zdołano utworzyć prawdziwego banku centralnego. Jako instytucję emisyjną powołano w roku 1918 Polską Krajową Kasę Pożyczkową, która na zlecenie rządu emitowała walutę nazywaną marką polską. Organizacja państwa i koszty prowadzenia działań wojennych zmuszały rząd do finansowania deficytu budżetowego z emisji pieniądza. Doprowadziło to w latach 1918-1923 do inflacji, która przerodziła się w hiperinflację. Inflacja zniszczyła zasoby kapitałowe banków polskich, zarazem jednak sprzyjała ich ekspansji organizacyjnej. W tak trudnym momencie dla gospodarki polskiej Premierem i Ministrem Skarbu zostaje Władysław Grabski. Przeprowadza on reformy, w wyniku których na podstawie Ustawy o naprawie skarbu państwa i reformie waluto-

⁹ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, s. 16.

¹⁰ Z. Karpínski, *Ustroje pieniężne w Polsce od 1918*. Warszawa 1968, s. 59.

wej¹¹ wprowadzono nowy system pieniężny oparty na monometalizmie złotym. W wyniku reform Grabskiego powstaje zintegrowany polski system bankowy. Działania te doprowadziły do stabilizacji finansowej. Powołano do życia Bank Polski S. A., który dokonał wymiany marki polskiej na złote w relacji 1,8 mln marek = 1 złoty. Przyjęto system waluty dewizowo – złoty (gold exchange standard), który rozpowszechnił się w Europie po zakończeniu wojny.¹² Władysław Grabski, będący zwolennikiem liberalizmu gospodarczego, chciał zarazem zbudować silny sektor państwowy w bankowości. Po raz pierwszy opracowano prawo bankowe.

Znaczącą rolę w ówczesnym polskim systemie bankowym odgrywał rząd. Był on właścicielem wielu dużych banków. Kluczową rolę w tym systemie pełnił Bank Polski łącząc w sobie funkcje banku emisyjnego i banku komercyjnego. Rząd był również właścicielem PKO. W 1929 roku PKO powołała do życia bank Polska Kasa Opieki S.A. (obecnie PEKAO S. A.). Został on utworzony w celu obsługi bankowej polskiej emigracji. Działalność jego została rozszerzona na obsługę finansową wymiany towarowej Polski z zagranicą.

Ludność w powstającym państwie w przeważającej połowie utrzymywała się z rolnictwa. Sytuacja ta sprawiła, że w 1919 roku powstał w Warszawie specjalistyczny Państwowy Bank Rolny, który w 1921 roku został przekształcony w Państwowy Bank Rolny. Podstawowym jego zadaniem było kredytowanie rolnictwa i spożywczego przemysłu przetwórczego. Realizując politykę rządu popierał osadnictwo zwłaszcza na ziemiach wschodnich Polski oraz parcelację i komasację.

W roku 1924 powstał Państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego z połączenia Polskiego Banku Krajowego, Państwowego Banku Odbudowy i Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich. Głównym zadaniem tego banku było udzielanie pożyczek długoterminowych na cele budowlane oraz kredytów dla gminnych i komunalnych kas oszczędności. Realizował on politykę państwa przejmując udziały i akcje kluczowych przedsiębiorstw, a także finansując strategiczne inwestycje. Jednym z zadań postawionych bankowi przez rząd było pozyskiwanie kredytów zagranicznych, niezbędnych dla rozwoju gospodarczego kraju. Bank Gospodarstwa Krajowego był największym polskim bankiem, a stopniowo rosnące kapitały przekroczyły w 1938 roku wartość 200 mln. zł.¹³

W roku 1925 doszło do załamania gospodarczego wywołanego niemiecko-polską wojną celną, ponownym pojawieniem się deficytu budżetowego oraz załamania bilansu handlowego. Latem 1925 roku doszło do załamania złotego tzw. drugiej inflacji. Kryzys bankowy ujawnił słabość kapitałową banków prywatnych oraz problemy z płynnością, typowe dla okresu poinflacyjnego. Pod-

¹¹ Dz. U. 1918, nr 4, poz. 28.

¹² Por. Z. K r z y ż k i e w i c z, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*, s. 29.

¹³ Por. *Mały rocznik statystyczny 1939*. Warszawa 1939, s. 219.

czas kryzysu banki na próżno czekały pomocy ze strony Banku Polskiego, który uznał, że w tej sytuacji jego pierwszym obowiązkiem jest obrona waluty. Pomoc w postaci utworzenia Funduszu Pomocy Instytucjom Kredytowym, nadeszła ostatecznie ze strony rządu i była udzielana za pośrednictwem BGK. Skutkiem kryzysu było skoncentrowanie się Banku Polskiego na zadaniach emisyjnych i wycofanie się, w znacznym stopniu z funkcji banku centralnego.

„We wrześniu 1939 roku Bank Polski ewakuował się przez Rumunię do Francji, a następnie do Wielkiej Brytanii, gdzie pozostał przez cały czas wojny. Natomiast plan likwidacji polskich banków został przedstawiony w 1942 roku przez ministra gospodarki Rzeszy Waltera Funka. Plan ten zakładał również przejęcie niektórych banków polskich przez wielkie banki niemieckie. Na skutek oporu niemieckich sfer bankowych i Urzędu Nadzoru Bankowego plan ten nie został wprowadzony w życie. Działalność banków warszawskich uległa dezorganizacji po wybuchu Powstania Warszawskiego w sierpniu 1944 roku. Względnie normalne funkcjonowanie szczątkowego polskiego aparatu kredytowego służyło przede wszystkim interesom okupanta, można jednak uznać, że w jakimś zakresie było korzystne również dla społeczeństwa polskiego.”¹⁴

Polski system bankowy okresu międzywojennego można podzielić na cztery główne części składowe:

- a) Bank Polski,
- b) Banki komercyjne,
- c) Banki spółdzielcze i samopomocowe,
- d) Banki komunalne.

4. System bankowy PRL po II wojnie światowej

W pierwszych latach powojennych nastąpiła zasadnicza zmiana sytuacji polskiego systemu bankowego. Bankowość polska w tym bank centralny zostały podporządkowane zasadom planowej gospodarki scentralizowanej. Dekretem z 15 stycznia 1945 roku powołano do życia Narodowy Bank Polski, który stał się bankiem centralnym. Statut nowo powstałego banku był wzorowany na statucie Banku Polskiego. Jednocześnie Bank Polski pozbawiony został przywileju emisji banknotów i dnia 7 stycznia 1952 roku został zlikwidowany na mocy zarządzenia Ministra Finansów z dnia 16 października 1951 roku. Narodowy Bank Polski uzyskał przywilej emisyjny oraz został zobowiązany do szybkiego uruchomienia obiegu pieniężnego i odbudowy bankowości oraz życia gospodarczego w kraju zrujnowanym przez wojnę. „Do zakresu działania NBP, oprócz wyłącznego prawa wypuszczania biletów bankowych na obszarze Państwa Polskiego należały następujące czynności:

¹⁴ W. M o r a w s k i, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, s. 348.

- dyskonto weksli i kuponów od papierów wartościowych,
- udzielanie pożyczek i otwieranie kredytów pod zastaw wyspecyfikowanych wartości,
- kupno i sprzedaż papierów procentowych, komunalnych i hipotecznych,
- otwieranie rachunków żywych i przyjmowanie wkładów,
- kupno i sprzedaż pieniędzy zagranicznych,
- sprzedaż przekazów i wpłat na własne oddziały,
- przyjmowanie weksli i innych dokumentów do inkasa,
- przyjmowanie depozytów na przechowanie i do administracji, załatwianie wszelkich zleceń komisowych z dziedziny bankowej,
- udzielanie kredytów pod zastaw obligów Skarbu Państwa i przez Państwo poręczonych.¹⁵

Zakres czynności wymieniony wyżej był identyczny z operacjami wykonywanymi przez Bank Polski. Okazało się jednak, że funkcje, zakres czynności i zasady funkcjonowania NBP coraz bardziej nie przystawały do powojennych warunków społeczno-ustrojowych. Zaczęto eliminować sektor prywatny. Nastąpiło ograniczenie zakresu działania rynku oraz związanych z nim kategorii ekonomicznych. System gospodarowania zmierzał w kierunku centralizacji. Do tych zasad zaczęto dopasowywać system bankowy oraz funkcje i metody działalności NBP.

„Wyrazem tego był między innymi dekret Rady Ministrów z 28 października 1948 roku, w którym wyłożono podstawowe intencje władzy, zmierzającej do ścisłego podporządkowania systemu bankowego, scentralizowanym, dyrektywnym zasadom kierowania gospodarką i poszczególnymi jej podmiotami. Polski system bankowy wszedł w okres tworzenia tzw. struktury monobankowej – jeden bank centralny z oddziałami, którym przypisywane były podmioty gospodarcze. Narodowemu Bankowi Polskiemu przypisano zadania emisyjne oraz dotyczące: sporządzania planów kredytowych podporządkowanych centralnemu planowi gospodarczemu realizacji tych planów poprzez działalność kredytową, obsługi budżetu państwa, kierowania funkcjonowaniem oddziałów realizujących czynności depozytowo-kredytowe, kontrolne i rozliczeniowe, bezpośredniego oddziaływania na kierunki działalności i metody realizacji przypisanych zadań istniejących banków.”¹⁶ W wyniku tych działań Narodowy Bank Polski stał się centralną administracyjną banków, kierowaną i nadzorowaną przez Ministra Skarbu. Od tego czasu aż do 1982 roku prezes NBP był zarazem wiceministrem skarbu, a od 1952 roku wiceministrem finansów. Spowodowało to, że zerwano z dobrą tradycją polskiej bankowości, a zaczęto konstruować system banków oparty na wzorach radzieckich.

¹⁵ W. B a k a, *Bankowość centralna funkcje-metody-organizacja*. Warszawa 2001, s. 93.

¹⁶ B. P i e t r z a k, *Narodowy Bank Polski. W: Bankowość*. Red. J. G ł u c h o w s k i, J. S z a m b e l a ņ c y k. Poznań 1999, s. 87

Banki „powstawały samorzutnie i na zasadzie wezwania władz do uruchamiania zdolnych do pracy zakładów i instytucji potrzebnych do wznowienia życia gospodarczego”.¹⁷ W latach 1945-1946 podjęły działalność banki państwowe. Należały do nich Bank Gospodarstwa Krajowego i Państwowy Bank Rolny oraz Poczтовая Kasa Oszczędności. Ponowna działalność rozpoczęły spółki akcyjne Banku Handlowego w Warszawie S. A., Banku Związku Spółek Zarobkowych S.A. oraz Banku Polska Kasa Opieki S.A. Został również utworzony Bank Gospodarstwa Spółdzielczego, który stał się centralną instytucją kredytową spółdzielczości.

W momencie kiedy powstała koncepcja bankowości oparta na wzorach radzieckich dokonano istotnych zmian w działalności banków. Kurs na centralizację systemu bankowego zapoczątkowano w 1946 roku kiedy to NBP przejął od Banku Gospodarstwa Krajowego bezpośrednie kredytowanie kluczowych gałęzi gospodarki narodowej. Część przedwojennych instytucji bankowych nie otrzymywała licencji na kontynuowanie działalności. „Postawiono w stan likwidacji BGK, tworząc w jego miejsce Bank Inwestycyjny. Państwowy Bank Rolny zastąpiony został przez Bank Rolny, Poczтовая Kasa Oszczędności przez Powszechną Kasę Oszczędności. Zlikwidowano sieć Komunalnych Kas Oszczędności, a obydwa banki komunalne połączono w jeden Bank Komunalny zlikwidowany w 1952 roku. Podjęto też decyzję o likwidacji obu historycznych banków akcyjnych: BHW i BZSZ. Ostatecznie zlikwidowany został jedynie BZSZ, BHW zaś zdecydowano się utrzymać ze względu na prestiż, jaki firma ta miała za granicą.”¹⁸

„Upaństwowione banki stały się narzędziem realizacji polityki państwowej, a przede wszystkim planów gospodarczych. Celem banków stało się wykonanie, a w pewnych dziedzinach przekroczenie planów i realizacja odgórnych założeń, przyjętych przez rządzącą partię. W takiej sytuacji żadnego znaczenia nie miały mechanizmy występujące w gospodarce rynkowej. Dlatego też uznano, że konkurencja między bankami jest niepożądana i szkodliwa. Do realizacji zamierzonych celów potrzebne było tylko kilka banków.”¹⁹ Reforma bankowa doprowadziła do likwidacji przedwojennych banków i zastąpiła je państwowymi.

Ważną dla obsługi wsi i małych miast grupę instytucji bankowych stanowiły spółdzielnie kredytowe, występujące pod różnymi nazwami, jak bank ludowy, bank spółdzielczy, kasa Stefczyka, kasa spółdzielcza. Obsługiwały one rolnictwo i małe miasta.

W 1956 roku zliberalizowano prawo dewizowe. Posiadaczom obcych walut nie można było nimi handlować. Pojawił się czarny rynek dewizowy. Wprowa-

¹⁷ M. L. Kostowski, J. Szczepański, *Banki w Polsce Ludowej*. Warszawa 1977, s. 54

¹⁸ W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, s. 349.

¹⁹ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, s. 18.

dzono system wielu kursów. Odbudowano spółdzielczość kredytową pod tradycyjną nazwą Spółdzielni Oszczędnościowo – Pożyczkowych z Bankiem Rolnym jako centralą. Rozbudowano funkcje depozytowe PKO, propagując różne formy oszczędzania. W 1958 roku zniesiono formalną podległość NBP wobec Ministerstwa Finansów, zachowując jednak faktyczną zależność.²⁰

Pierwsza powojenna regulacja ustawowa prawa bankowego nastąpiła dopiero w roku 1960.²¹ Prawo to sankcjonowało nadzór ministra finansów nad bankowością. Mówi o tym art. 3 Prawa bankowego „Minister Finansów sprawuje nadzór nad działalnością banków oraz nad wykonaniem przez spółdzielnie oszczędnościowo – pożyczkowe czynności bankowych”. Według Prawa bankowego z 1960 roku art. 15 „w związku ze swoimi zadaniami bank państwowy ma prawo:

1) sprawować – w zakresie ustalonym przez Radę Ministrów – kontrolę działalności finansowo-gospodarczej jednostek obsługiwanych przez bank oraz przestrzegania przez nie dyscypliny finansowej i inwestycyjnej,

2) żądać od jednostek gospodarki narodowej składania ustalonych obowiązującymi przepisami planów oraz bilansów i innych sprawozdań finansowych, a także innych materiałów niezbędnych do wykonywania działalności banku,

3) sprawdzać w jednostkach gospodarki narodowej celowość przeznaczenia i zużycia zgodnie z przeznaczeniem udzielonych kredytów bankowych oraz stan zabezpieczenia tych kredytów.”

Prawo bankowe dopuszczało również funkcjonowanie banków w formie spółki akcyjnej. Banki w tej formie organizacyjnej mogły być tworzone dla finansowania i obsługi bankowej obrotów z zagranicą. Utworzenie takiej spółki wymagało zezwolenia Rady Ministrów wydanego na wniosek Ministra Finansów. Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów może zarządzić likwidację banku w formie spółki akcyjnej. Członków zarządu banku powołanych w sposób przewidziany w statucie, zatwierdza Minister Finansów. W razie stwierdzenia, że działalność banku w formie spółki akcyjnej narusza prawo lub statut, Minister Finansów może, zawiesić w czynnościach władze banku przy równoczesnym zwołaniu z urzędu walnego zgromadzenia akcjonariuszy banku oraz ustanowić zarząd tymczasowy na czas do przeprowadzenia nowych wyborów władz przez walne zgromadzenie.

Regulacja ustawowa Prawa bankowego z roku 1960²² mówi art. 32 „Dla finansowania i obsługi bankowej ludności w zakresie rolnictwa, drobnej wytwórczości i usług na wsi i w mieście mogą być tworzone spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe.” Wyżej wymieniony artykuł określa również zadania tych spółdzielni. Zadaniem spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych jest:

a) gromadzenie oszczędności pieniężnych ludności,

²⁰ Por. W. M o r a w s k i, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, s. 350.

²¹ Ustawa Prawo Bankowe z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 121).

²² T a m ż e.

b) udzielanie pożyczek oraz obsługa finansowa ludności zamieszkałej na terenie działania spółdzielni,

c) wykonywanie innych czynności bankowych – w zakresie ustalonym przez Ministra

Finansów w porozumieniu z właściwą centralną organizacją spółdzielczą.

Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe mogą korzystać z kredytów w banku państwowym w ramach planu kredytowego; bank ten uprawniony jest do kontroli działalności pożyczkowej spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowej w zakresie udzielonych im kredytów.

Pod koniec lat sześćdziesiątych ponownie pojawiły się tendencje do centralizacji bankowości i nastąpił powrót do koncepcji monobanku. Efektem tego była reforma z roku 1969, w wyniku której zlikwidowano Bank Inwestycyjny. PKO przejęła wówczas kredytowanie budownictwa mieszkaniowego, BHW – handlu zagranicznego, NBP całej reszty.

Kolejne ustawy z dziedziny prawa bankowego pochodziły z 1975 roku²³. Na mocy tej ustawy powołało do obsługi finansowo-kredytowej rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego oraz leśnictwa Bank Gospodarki Żywnościowej. Podstawowe zadania banków spółdzielczych określa art. 51 wyżej wymienionej ustawy. Należą do nich:

1) gromadzenie oszczędności pieniężnych ludności,

2) udzielanie kredytów osobom prowadzącym na terenie działania banku spółdzielczego gospodarstwa rolne bądź działalność gospodarczą zaliczaną do pozarolniczej gospodarki nieuspołecznionej oraz pozostałej ludności wiejskiej zamieszkałej na terenie działania banku spółdzielczego,

3) obsługa kasowo-rozliczeniowa instytucji prowadzących na terenie działania banku spółdzielczego działalność gospodarczą w zakresie kontraktacji i skupu produkcji rolnej, zaopatrzenia wsi i świadczenia usług, jak również obsługa kasowa budżetów gminnych rad narodowych oraz jednostek i zakładów budżetowych objętych budżetami gminnych rad narodowych.

Do banków powołanych w formie spółki akcyjnej niniejsza ustawa zaliczała Bank Handlowy w Warszawie i Bank Polska Kasa Opieki S.A. Banki te zostały powołane do finansowania i obsługi bankowej obrotów z zagranicą oraz obsługi dewizowej ludności.

5. Próby dostosowania systemu bankowego do wymagań gospodarki wolnorynkowej

Pierwsze zmiany dostosowujące działalność systemu bankowego do potrzeb gospodarki rynkowej nastąpiły na mocy ustawy o prawie bankowym przyjętej

²³ Ustawa Prawo bankowe z dnia 12 czerwca 1975 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 108, zm.: Dz. U. z 1981 r., Nr 17, poz 82)

przez Sejm w lutym 1982 roku. Ustawa ta rozpoczęła ewolucję w kierunku odbudowy normalnej bankowości. Stworzyła ona możliwość wykorzystania aparatu bankowego jako ważnego ogniwa, wpływającego w sposób aktywny na kształtowanie i realizację polityki gospodarczej państwa oraz równowagi gospodarczej. „Uznano, że system bankowy należy elastycznie dostosować do przekształcających się struktur życia gospodarczego. W nowym systemie funkcjonowania gospodarki narodowej polityka pieniężno-kredytowa, obejmująca całość zagadnień związanych z sytuacją pieniężną kraju [...] odgrywać będzie aktywną rolę w procesie kształtowania polityki gospodarczej, w tym również finansowej.”²⁴ „Prawo bankowe i statut Narodowego Banku Polskiego, uchwalone na początku 1982 roku, stworzyły formalne podstawy prowadzenia przez banki samodzielnej i aktywnej polityki pieniężno-kredytowej.”²⁵

Ustawa Prawo bankowe z 1982 roku wyodrębniła aparat bankowy z resortu finansów i przekształciła go w samodzielny pion gospodarczy, w pełni niezależny i podporządkowany bezpośrednio najwyższym organom władzy państwowej tj. Radzie Ministrów i Sejmowi. Prezes NBP dotychczas powoływany był przez rząd. Niniejsza ustawa wprowadza zmianę. Prezes NBP jest powoływany przez Sejm i przed Sejmem odpowiada za działalność banku.²⁶ Równocześnie, nie będąc członkiem rządu, uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów. Zmiana ta stwarzała niezbędne warunki do rozdzielenia skarbu państwa od zasobów emisyjnych banku centralnego. W praktyce oznaczało to kontrolę społeczną nad wykorzystaniem emisji znaków pieniężnych w kształtowaniu procesów społeczno-gospodarczych.

Znaczącym postanowieniem wprowadzonym przez Prawo bankowe było uchwalanie przez Sejm co roku planu kredytowego wraz z bilansem przychodów i wydatków ludności oraz założeń polityki pieniężno-kredytowej, a tym samym podniesienie rangi planów pieniężnych, zwłaszcza planu kredytowego, a także instrumentów polityki pieniężno-kredytowej poprzez uzależnienie w szerokim zakresie decyzji gospodarczych od posiadania przez przedsiębiorstwo odpowiednich środków pieniężnych.²⁷

„W nowej konstrukcji systemu kredytowego wychodzono z założenia, że posiadanie przez samodzielne przedsiębiorstwa środków finansowych będzie wystarczającym warunkiem podejmowania działalności gospodarczej. Wynikały z tego dwie konsekwencje;

- pieniądź musi być dla przedsiębiorstwa dobrem rzadkim,
- kredyt jako uzupełniające źródło zasilania, musi być elastyczny.

²⁴ Z. Krzyżkiewicz, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*, s. 43.

²⁵ W. Baka, *Polska reforma gospodarcza*. Warszawa 1982, s. 181.

²⁶ Ustawa Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r. (Dz. U. z dnia 9 marca 1982 r. art. 51)

²⁷ Por. W. L. Jaworski i Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki rynek, operacje, polityka*. Warszawa 1998, s. 35.

Jako warunek uzyskania kredytu bankowego uznano posiadanie przez przedsiębiorstwa zdolności kredytowej. Przyjęcie tej zasady wynikało z założeń reformy gospodarczej, zwłaszcza samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw, stanowiących równocześnie generalne kryteria i podstawowe założenia systemu kredytowego. Stosowaną w poprzednich latach metodę bezpośredniego wiązania zróżnicowanych rodzajów kredytów z przedmiotem kredytowania zastąpiono wymogiem posiadania zdolności kredytowej.

Przez zdolność kredytową początkowo rozumiano zdolność przedsiębiorstwa do zwrotu udzielonego kredytu wraz z odsetkami. Zdolność kredytową miały więc przedsiębiorstwa, których stan majątkowy i efektywność finansowa działalności gospodarczej stanowiły pełne zabezpieczenie zobowiązań wobec wszystkich wierzycieli. Od 1983 roku odstąpiono od dotychczasowej zasady kredytowania całości potrzeb zgłoszonych przez przedsiębiorstwo, a bank mógł odmówić kredytu.²⁸

Ciężar zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu bankowego zgodnie z postanowieniami ustawy spoczywał na banku centralnym, tj. Narodowym Banku Polskim, który był bankiem emisyjnym państwa oraz centralną instytucją kredytową, rozliczeniową i dewizową.²⁹ Oprócz NBP w dniu wejścia w życie ustawy działały jeszcze inne banki. Należały do nich Bank Gospodarki Żywnościowej, Bank Handlowy w Warszawie S.A. i Bank Polska Kasa Opieki S.A.

Prawo bankowe z 1982 roku stworzyło formalne podstawy do organizowania nowych banków o różnej formie własności i różnej specjalności. Powoływanie do życia nowych banków było możliwe na drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Banków. Rozporządzenie Rady Ministrów o utworzeniu banku państwowego określa nazwę, siedzibę, podstawowe zadania oraz zakres działalności banku. Prezesa banku państwowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Rady Banków. Statut bankowi państwowemu jest nadawany przez Radę Ministrów.³⁰

Uprawnień do tworzenia banków praktycznie nie wykorzystano i powstały tylko dwa nowe banki. Pierwszy powstał Łódzki Bank Rozwoju S. A., założony przez uspołecznionych akcjonariuszy, reprezentujących m.in. przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie i Urząd Miasta Łodzi. Zadaniem tego banku było pobudzenie gospodarczego rozwoju regionu, finansowanie działalności założycielskiej i rozwoju przedsiębiorstw terenowych, a także pośrednictwo i doradztwo ekonomiczne w tej dziedzinie.

W roku 1987 powołano Bank Rozwoju Eksportu S. A., z siedzibą w Warszawie. Właścicielami akcji byli: skarb państwa, banki krajowe oraz uspołecznione jednostki gospodarcze. Do zadań tego banku należało gromadze-

²⁸ Z. K r y ż k i e w i c z, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*, s. 44

²⁹ Por. Statut NBP, Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r., Dz. U. 1982, nr 7, poz. 57.

³⁰ Por. Ustawa Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r., art. 63-67.

nie środków pieniężnych w złotych i dewizach w celu finansowania przedsięwzięć mających na celu zwiększenie rozmiarów efektywności eksportu. Bank mógł w stosunkach krajowych i zagranicznych przyjmować wkłady i udzielać kredytów oraz poręczeń i gwarancji, a także prowadzić obsługę bankową kredytowanych przedsięwzięć. W zakresie operacyjnym współpracował z Bankiem Handlowym w Warszawie S.A. Jego działalność powinna być zgodna z założeniami krajowej polityki płatniczej, dewizowej oraz pieniężno-kredytowej. Szczególnym rodzajem operacji zainicjowanych w polskiej praktyce były przetargi dewizowe organizowane przez ten bank, w których przedsiębiorstwa dysponujące środkami dewizowymi na bankowych rachunkach odpisów dewizowych mogły je odstępować innym po cenach rynkowych, wynikających z przetargu.³¹

1 listopada 1987 roku z NBP wydzielono Powszechną Kasę Oszczędności – Bank Państwowy. Bank ten wznowił działalność jako państwowy samodzielny bank oszczędnościowo-kredytowy i dewizowy, obsługujący ludność oraz jednostki uspołecznione i nieuspołecznione na terenie całego kraju. „Jego statutowy zakres działania obejmował:

- gromadzenie i obsługę wkładów oszczędnościowych ludności;
- prowadzenie rachunków bankowych oraz wykonywanie rozliczeń pieniężnych jednostek uspołecznionych, nieuspołecznionych i ludności;
- udzielanie kredytów i pożyczek pieniężnych ludności, spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego oraz innym jednostkom gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej, a także przyjmowania lokat terminowych;
- kasową i rozliczeniową obsługę budżetu państwa;
- obsługę walutowo-dewizową oraz prowadzenie rachunków walutowych osób fizycznych i prawnych, a także rozliczanie i kredytowanie obrotów towarowych i usługowych z zagranicą.

Poszerzenie obszaru działania w stosunku do tradycyjnych operacji PKO miało na celu stworzenie warunków komercjalizacji tych czynności na zasadzie rentowności świadczeń bankowych w konkurencji z innymi bankami. W dziedzinie obsługi budownictwa mieszkaniowego celowe było skoncentrowanie gromadzenia środków, kredytowania i obsługi bankowej budownictwa mieszkaniowego w jednej instytucji. Wreszcie wydzielenie obsługi ludności miało sprzyjać podniesieniu jej jakości.”³²

Bank Gospodarki Żywnościowej, powołany do życia w 1975 roku, kontynuował swą działalność. Jako bank państwowo-spółdzielczy nadal był centralną organizacją finansową i rewizyjną banków spółdzielczych i w stosunku do tych banków wykonywał funkcje przewidziane dla centralnych związków spółdzielni w ustawie o spółdzielniach oraz o związkach. We własnych oddziałach BGŻ

³¹ Por. Z. Krzyżkiewicz, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*, s. 48.

³² Tamże.

kredytował i kontrolował państwowe gospodarstwa rolne oraz zakłady przemysłu spożywczego.

„Banki uzyskały większą samodzielność, ale nie zmieniono organizacji obsługi klientów. Utrzymano podmiotową i terytorialną specjalizację banków, pozbawiającą jednostki gospodarcze prawa wyboru banku. Wprowadzono natomiast ustawowo instytucję komitetów kredytowych. Rozpatrywały one, z udziałem przedstawicieli kredytobiorców, zagadnienia związane z działalnością kredytowo-pięniężną, zwłaszcza kryteria przyznawania kredytów oraz sposoby usprawniania obsługi klientów. Miały one jednak charakter opiniodawczo-doradczy. Nie stworzyło to warunków do konkurencji między bankami, utrzymując zależność klienta od przypisanej mu placówki bankowej. W świetle praktyki i badań ukształtował się wówczas pogląd o konieczności istnienia konkurencji między bankami. Wymagało to jednak powstania większej liczby banków, o zróżnicowanej wielkości i o różnej specjalizacji, a także zmian w organizacji bankowości.”³³

Działania reformowania gospodarki polskiej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W grudniu 1987 roku prezes Narodowego Banku Polskiego, omawiając na posiedzeniu Sejmu kierunki reformy bankowej, zapowiadał: „Decentralizacja systemu bankowego zwiększy możliwość gromadzenia i przepływu środków finansowych, ułatwi restrukturyzację gospodarki narodowej. Decentralizacja systemu bankowego w żadnej mierze nie będzie oznaczać decentralizacji polityki monetarnej. Przeciwnie, zastosowane będą takie metody i narzędzia oddziaływania banku centralnego na banki kredytowe, które wraz z zasadą samofinansowania tych banków zapewnią jednolitość polityki pieniężnej oraz wysokie rygory dyscypliny kredytowej. Pod takim kątem kształtują się nowe funkcje Narodowego Banku Polskiego, który po przekazaniu kredytowania jednostek gospodarczych bankom kredytowym przekształcił się w bank banków o cechach typowych dla banku centralnego w nowoczesnej gospodarce”.³⁴

6. Powstanie nowoczesnego systemu bankowego

Banki, tak jak inne podmioty, zobowiązane są do przestrzegania obowiązujących przepisów. Zasadnicze znaczenie dla ich działalności mają regulacje tworzące prawo bankowe definiowane jako ogół przepisów regulujących strukturę systemu bankowego, ustrój prawny banków, ich działalność oraz stosunki prawne powstające w związku z tą działalnością. Prawo bankowe ma charakter kompleksowej gałęzi prawa, obejmującej normy o charakterze administracyjno-prawnym, finansowym i cywilnym, a nawet karno-prawnym. Łączy je przedmiot regulacji w postaci działalności bankowej. Praktycznie oznacza to, że przy

³³ Z. K r z y ż k i e w i c z, *Tradycje i ewolucja polskiej bankowości*, s. 49.

³⁴ „Diariusz Sejmowy” 1987r., nr 13, s. 9

określaniu podstaw prawnych prowadzenia działalności bankowej konieczne jest uwzględnienie nie tylko ustaw o charakterze szczegółowym, ale także aktów normatywnych określających ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, tj. Konstytucji, Kodeksu cywilnego, Kodeksu spółek handlowych i Prawa działalności gospodarczej.

Gruntowne zmiany polityczne i ekonomiczno-społeczne, jakie nastąpiły w roku 1989 wymagały generalnej reformy prawa bankowego. Obowiązujące dotąd przepisy, dostosowane były do modelu centralnego zarządzania gospodarką, nie nadawały się do wykorzystania w nowej sytuacji przechodzenia do gospodarki wolnorynkowej. Konieczne zatem stało się opracowanie i uchwalenie nowego prawa bankowego³⁵.

Zapoczątkowane w 1989 roku przekształcenia polskiego systemu bankowego realizowano w czterech płaszczyznach³⁶:

- 1) budowania nowego systemu prawnego normującego działalność banków,
- 2) przekształcenia Narodowego Banku Polskiego w nowoczesny bank centralny, nie prowadzący działalności komercyjnej,
- 3) doprowadzenia do powstania prywatnych banków komercyjnych, w tym także banków o kapitałach zagranicznych,
- 4) sprywatyzowania banków komercyjnych.”

W roku 1989 weszły w życie dwie ustawy, które tworzyły nowe prawo bankowe tj. ustawa Prawo bankowe³⁷ oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim³⁸. Ustawy te stanowiły zlepek starych i nowych rozwiązań, stąd też nie służyły konsekwentnej realizacji nowych zadań stawianych przez system bankowy. Wyższe regulacje prawne stanowiły początek reorganizacji sektora bankowego i dostosowanie jego działalności do zasad gospodarki rynkowej. NBP w gospodarce centralnie planowanej pełnił zarówno funkcje banku centralnego i jednocześnie wykonywał czynności komercyjne zaopatrując gospodarkę w pieniądze poprzez udzielanie większości kredytów. Sektor bankowy podporządkowano centralnemu planiście. Jego rola w dużej mierze sprowadzała się do zaopatrywania gospodarki w pieniądze w sposób nierynkowy. Był to system wysoce scentralizowany i jednoszczeblowy, w praktyce zbliżony do modelu uniwersalnego monobanku, czyli banku łączącego funkcje wielkiego banku komercyjnego kredytującego podmioty gospodarcze, zgodnie z założeniami planu kredytowego oraz funkcji banku emisyjnego.³⁹

³⁵ A. P o m o r s k a, *Prawne podstawy działalności banków w Polsce*. W: *Bankowość*. Red. J. G ł u c h o w s k i, J. S z a m b e l a ņ c z y k. Poznań 1999, s. 139.

³⁶ Z. D o b o s i e w i c z, *Podstawy bankowości*, s. 20

³⁷ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21)

³⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 72, poz. 360 z późn. zm.)

³⁹ L u t k o w s k i K., *Financial Stabilization in Poland „Working Papers”* No 91, World Economic Research Institute Warsaw School of Economics, April 1994, s. 1.

Reformowanie prawa bankowego rozpoczęto jeszcze przed przemianami politycznymi, które dokonały się po wyborach z 4 czerwca 1989 roku. Ustawy te uchwalił Sejm 31 stycznia 1989 roku.

Na skutek reformy bankowej z 1989 roku uległa zmianie ukształtowana w latach poprzednich struktura bankowości. Zaczęła się ona przystosowywać do zasad i mechanizmów gospodarki wolnorynkowej. Zgodnie z nowymi regulacjami, banki przestały być „finansowym ramieniem państwa”, a stały się przedsiębiorstwami działającymi w warunkach konkurencji, dążącymi do osiągnięcia zysków.⁴⁰ „Zasadnicze cele reformy Prawa bankowego z 1989 roku to:

- stworzenie sprzyjających warunków do prowadzenia przez Narodowy Bank Polski aktywnej polityki emisyjnej, odpowiednio realizowanej przez cały system bankowy wobec wszystkich partnerów banków, poprzez przekształcenie NBP w bank banków;

- kształtowanie autentycznego partnerstwa w stosunkach między bankami i ich klientami, przede wszystkim dzięki stworzeniu możliwości swobodnego nawiązywania stosunków kredytowych między bankami i podmiotami gospodarczymi;

- wprowadzanie zasady konkurencyjności między bankami w wyniku odejścia od zasady ścisłego podziału terytorialnego i branżowego oraz stworzenia warunków do powoływania nowych banków przez osoby prawne i fizyczne;

- oparcie działalności aparatu bankowego na podstawach ekonomicznych przez wprowadzenie rozrachunku ekonomicznego w poszczególnych bankach i ich oddziałach funkcjonujących na zasadach komercyjnych;

- zwiększenie samodzielności, inicjatywności i przedsiębiorczości wszystkich ogniw systemu bankowego oraz ich odpowiedzialności za realizowaną politykę pieniężno-kredytową.”⁴¹

Ustawa o Narodowym Banku Polskim nie pozwoliła temu bankowi pełnić funkcji banku komercyjnego. Postanowiono podzielić NBP na dwie części. Jedną stanowiła część komercyjna, a druga pełniła funkcje banku centralnego. W tym celu w lutym 1989 roku utworzono, na bazie struktur lokalnych NBP, dziewięć dużych regionalnych banków komercyjnych. Bankami tymi były: Bank Gdański w Gdańsku, Bank Śląski w Katowicach, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi, Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie, Powszechny Bank Kredytowy w Warszawie, Bank Zachodni we Wrocławiu. Wymienione wyżej banki są często nazywane „wielką dziewiątką”. Każdy z tych banków przejął część oddziałów NBP

⁴⁰ Por. Z. P o l a ń s k i, *Pieniądz i system finansowy w Polsce. Lata 1982-1993. Przemiana ustrojowa*. Warszawa 1994.

⁴¹ W. L. J a w o r s k i, Z. K r z y ż k i e w i c z, B. K o s i ń s k i, *Banki rynek, operacje, polityka*, s. 37.

w danym regionie. Nowe banki odziedziczyły po NBP monopolistyczną pozycję w zakresie kredytów dla wielkich przedsiębiorstw każdego z dziewięciu regionów. Banki jednak szybko zaczęły odczuwać konkurencję ze strony zakładanych nowych banków. W tej sytuacji banki te same zaczęły rozbudowywać swoją sieć na obszarze innych regionów, dzięki czemu większość z nich przekształciła się w banki ogólnopolskie⁴².

Nowe prawo bankowe odstąpiło od stosowanego dotychczas podziału jednostek prowadzących działalność gospodarczą na jednostki gospodarki społecznej i nieuspołecznionej. Osoby fizyczne i prawne przy zawieraniu umów rachunku bankowego i umów kredytowych mają prawo do wyboru banku.

Radykalna zmiana mechanizmu bankowego pociągnęła za sobą różnorakie konsekwencje. Wśród nich najistotniejsze znaczenie miało zagadnienie należytego zabezpieczenia interesów klientów. Ustawa zobowiązała banki do utrzymania płynności płatniczej oraz wprowadzała szereg rozwiązań, które miały służyć zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych powierzonych bankom przez ich klientów. Pierwsze rozwiązanie dotyczyło zapobieganiu nadmiernej koncentracji kredytów oraz nadmiernemu angażowaniu środków we wnoszeniu udziałów i wkładów od innych osób prawnych oraz w zakupy akcji i obligacji. Rozwiązanie to reguluje art. 35 Prawo bankowe z 1989 roku. Kolejne rozwiązanie dotyczyło nadzoru nad działalnością banków, ukierunkowane na czuwanie nad tym, by działalność ta nie stworzyła zagrożenia dla zgromadzonych w nich środków pieniężnych. Zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w następnym rozdziale. Podobne założenie będzie dotyczyć rozwiązania dotyczącego uzdrawiania gospodarki banków oraz ich likwidacji i upadłości, w celu zapobieżenia stratom, na które mogą być narażeni klienci banku.

W myśl założeń reformy bankowej nastąpiła przebudowa Narodowego Banku Polskiego, zmierzająca w kierunku zwiększenia jego roli jako centralnego banku państwa oraz banku banków. NBP zaprzestał bezpośredniego kredytowania jednostek gospodarki narodowej, otwierania i prowadzenia dla nich rachunków bankowych oraz rozliczeń pieniężnych. Zadania te przejęły nowo utworzone banki.

Wśród zadań NBP nadrzędne miejsce zajęło umocnienie polskiego pieniądza oraz wspieranie polityki gospodarczej państwa. „Działalność Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego koncentrowała się przede wszystkim na następujących dziedzinach:

- współdziałanie przy opracowywaniu koncepcji społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i kształtowaniu systemu funkcjonowania gospodarki narodowej;
- udzielanie kredytów refinansowych innym bankom i kontrola ich wykorzystania oraz przyjmowania lokat;

⁴² Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, s. 21.

- organizowanie oraz realizowanie rozliczeń gotówkowych i bezgotówkowych;
- organizowanie i realizowanie obrotów dewizowych, a także administrowanie państwową rezerwą dewizową;
- sprawowanie funkcji nadzoru bankowego nad całym systemem bankowym w całym kraju;
- współdziałanie w kształtowaniu i realizacji polityki dewizowej;
- kształtowanie polityki kursowej i jej bieżącej realizacji;
- emisja znaków pieniężnych oraz organizowanie obiegu gotówkowego;
- organizowanie i przeprowadzanie rozrachunków międzybankowych,
- obsługa kasowa jednostek budżetu centralnego;
- reprezentowanie interesów Polski w międzynarodowych instytucjach bankowych;
- oddziaływanie na system bankowy w kierunku realizacji założeń polityki pieniężno-kredytowej;
- oddziaływanie na inne banki za pośrednictwem limitu kredytowego i platform kredytowych, także nowego instrumentu ekonomicznego, w którego skład wchodziłyby m.in. stopa rezerwy obowiązkowej, wielkość i oprocentowanie kredytu refinansowego.⁷⁴³

Zupełnie nowe uregulowania dotyczące rezerw obowiązkowych przedstawia rozdział 6 Ustawy o NBP z 1989 roku. W celu kształtowania obiegu pieniężnego i działalności kredytowej banków NBP gromadzi rezerwy obowiązkowe innych banków. Rezerwę obowiązkową stanowi wyrażona w procentach część środków pieniężnych zgromadzonych w złotych w banku na rachunkach:

- wkładów płatnych na każde żądanie,
- wkładów terminowych,
- wkładów oszczędnościowych.

Rezerwy bankowe są obliczane w okresach kwartalnych i gromadzone na rachunku rezerw w NBP. Prezes NBP może wyrazić zgodę na przekazywanie rezerw obowiązkowych banków spółdzielczych za pośrednictwem banku państwowo-spółdzielczego, w którym są one zrzeszone. Bankowi nie służy prawo dysponowania środkami pieniężnymi, które odprowadził na rachunek rezerw.

Ustawa Prawo bankowe powołała do życia Radę Banków, jako organ koordynacyjny, konsultacyjny i opiniodawczy banków⁴⁴.

Przejęcie od gospodarki nakazowej do rynkowej wymagało dalszych istotnych zmian w polskim prawie bankowym. Zmiany te następowały stopniowo poprzez kolejne nowelizacje prawa bankowego. Zmiany określone tymi ustawami koncentrowały się wokół następujących zagadnień:

- zmiana struktury własnościowej: przekształcenie banków państwowych w banki w formie spółek akcyjnych;

⁴³ W. L. J a w o r s k i, *System bankowy w Polsce*, s. 53

⁴⁴ Por. *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa 2001, s. 13.

- określenie sposobu udzielania zezwoleń na otwarcie nowych banków;
- sprecyzowanie zasad działania nadzoru bankowego;
- określenie zakresu i instrumentów działania Narodowego Banku Polskiego (rezygnacja z planu kredytowego);
- ograniczenie możliwości zadłużenia się budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim;
- likwidacja Rady Banków.

Ujawnione w latach 1990-1992 na szeroką skalę nieprawidłowości w funkcjonowaniu banków, ich słabe wyniki finansowe wskazywały na wysoki udział kredytów straconych w ich portfelach kredytowych, wynikający w znacznym stopniu z niespłaconych przez upadające przedsiębiorstwa zobowiązań kredytowych⁴⁵. Kwota wątpliwych i straconych należności w portfelach bankowych w 1993 roku osiągnęła niebezpieczny poziom ponad 35% całkowitej kwoty udostępnionych środków. Oddłużeniu tychże przedsiębiorstw, jak też częściowemu odzyskaniu przez banki należności służyć miały przyjęte w ustawie o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków rozwiązania.⁴⁶ Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków wprowadziła następujące instrumenty:

- a) bankowe postępowanie ugodowe,
- b) publiczną sprzedaż wierzytelności bankowych,
- c) nabywanie akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności,
- d) przekazywanie środków na powiększenie funduszy własnych banków państwowych oraz banków, w których Skarb Państwa posiada więcej niż 50% akcji lub udziałów.

Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków pozwoliła na zrealizowanie kilku założonych celów: wzmocnienie finansowe banków i zrestrukturyzowanie ich portfela kredytowego, utworzenie rynku wierzytelnościami, zmniejszenie zatorów płatniczych, wprowadzenie regularnego monitorowania sytuacji finansowej banków. Ustawa otworzyła nową drogę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i miała dodatni wpływ na przekształcenia struktury własnościowej tego sektora.

Szczególny charakter i znaczenie w organizacyjnym uporządkowaniu oraz wzmocnieniu finansowym spółdzielczości bankowej miała ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ⁴⁷. Sektor bankowości spółdzielczej, ze względu na rozdrobnienie i złą sytuację stanowił największy obszar działań restrukturyzacyjnych.

⁴⁵ A. P o m o r s k a, *Prawne podstawy działalności banków w Polsce...*, s. 143.

⁴⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz. U. Nr 18 poz. 82).

⁴⁷ A. P o m o r s k a, *Prawne podstawy działalności banków w Polsce*, s. 143.

29 września 1994 roku uchwalono ustawę o rachunkowości.⁴⁸ Jej znaczenie znacznie wykracza poza funkcjonowanie sektora bankowego – wprowadza bowiem, zgodnie ze standardami Unii Europejskiej, zasady prowadzenia ewidencji księgowej oraz przygotowywania i publikacji sprawozdań finansowych, dotyczące niemal wszystkich podmiotów gospodarczych.

Na podstawie tej ustawy Prezes Narodowego Banku Polskiego określił:

1) w porozumieniu z Ministrem Finansów szczególne zasady rachunkowości banków, sporządzania informacji dodatkowej oraz sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków,

2) po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków i sporządzania innych sprawozdań.

Ustawa ta, jak również wydane do niej akty wykonawcze, miała jednak dla banków szczególne znaczenie. Akty wykonawcze do ustawy określiły wzorcowy plan kont dla banków, szczególne zasady rachunkowości banków, zasada sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków, zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Na podstawie rozwiązań zawartych w tych aktach z początkiem 1997 roku wprowadzony został nowy pakiet sprawozdawczy dla banków. Rozwiązania zawarte w tych aktach, uzupełnione aktami określającymi normy ostrożnościowe dla banków, stanowią całość, umożliwiającą dokładną ocenę sytuacji poszczególnych banków i całego systemu bankowego.

Przebudowa polskiego systemu bankowego wymagała powołania instytucji profesjonalnie zajmującej się gwarantowaniem depozytów bankowych. „Przed powołaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego polskie banki były podzielone na dwie grupy. Do pierwszej należały uprzywilejowane banki państwowe i spółdzielcze, a do drugiej – pozostałe banki. Banki pierwszej grupy miały wkłady gwarantowane przez państwo. Deponenti nie obawiali się więc upadku takiego banku i bez oporów lokowali w nim pieniądze. Banki drugiej grupy były uznawane za bardziej ryzykowne. Brak zaufania podkreślało wydzielenie przez niektóre gazety tych banków grubą kreską w zamieszczanych tabelach, co odczytywano jako ostrzeżenie dla deponentów. Sytuacja ta w znacznym stopniu utrudniała rozwój banków prywatnych.”⁴⁹ Bank centralny był natomiast zmuszony, chroniąc integralność systemu bankowego, bezpośrednio uczestniczyć jako gwarant depozytów w restrukturyzowanych bankach.

Ważnym elementem procesu przekształceń sektora bankowego było utworzenie na mocy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁵⁰ z dniem 1 stycznia 1995 roku BFG. Wprowadzona instytucja spełniała funkcje dwojakie-

⁴⁸ Por. Ustawa z dnia 29 października 1994 r. o rachunkowości, (Dz. U. nr 121, poz. 591)

⁴⁹ Z. D o b o s i e w i c z, *Bankowość*. Warszawa 2003, s. 65.

⁵⁰ Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r., Nr 4, poz. 18 z późn. zm.).

go rodzaju: pierwsza związana z realizacją powszechnego systemu gwarantowania depozytów, druga polega na udzielaniu bankom pomocy w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Ustawa wprowadziła zasadę gwarancji środków zgromadzonych we wszystkich bankach działających w Polsce. Gwarancja dotyczy osób fizycznych i prawnych. Skutkiem wprowadzenia powszechnego systemu gwarantowania depozytów stało się ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, czyli tzw. gwarancji Skarbu Państwa. Gwarancja Skarbu Państwa, uregulowana w ustawie Prawo bankowe została utrzymana w formie szczątkowej. Stworzone w polskim systemie gwarancji dla depozytów wyraźne preferencje dla klientów trzech wybranych banków PKO BP, PKO S. A., oraz BGŻ miały charakter przejściowy i obowiązywały do końca 1999 roku, ale nie zmienia to faktu, iż mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem, dwóch odrębnych systemów gwarantowania depozytów⁵¹.

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym określa:

- zasady tworzenia i funkcjonowania obowiązkowego i umownego gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- rodzaje działań, które mogą być podjęte w celu udzielenia pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych, w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności,
- zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania.

Podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz BFG obowiązkowe opłaty roczne oraz są obowiązane tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych. Aktywami stanowiącymi pokrycie tego funduszu mogą być skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne NBP zdeponowane na wyodrębnionym rachunku. Dodatkowo, aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych nie mogą być przedmiotem zastawu ani być obciążane w jakikolwiek sposób oraz nie podlegają egzekucji sądowej ani administracyjnej.

Podmioty objęte systemem gwarantowania mogą zobowiązać się do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w systemie obowiązkowym. Umowa o utworzeniu funduszu gwarantowania i zasadach jego działania wymaga zatwierdzenia przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ustawa przewiduje sankcje karne w przypadku niewypełnienia obowiązków wynikających z ustawy. Do tych sankcji zaliczamy grzywną, karę ograniczenia lub pozbawienia wolności do lat dwóch.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny został harmonijnie wkomponowany w system bezpieczeństwa polskiej bankowości. Można powiedzieć, że w przypadku

⁵¹ A. P o m o r s k a, *Prawne podstawy działalności banków w Polsce...*, s. 144.

ogłoszenia upadłości banku wypłata gwarantowanych depozytów jest pewna, a sama operacja będzie przeprowadzona szybko i kompetentnie.

Prawa wszystkich banków zostały od 2000 roku zrównane, płacą one obowiązkową opłatę roczną, a w zamian za to są wspomagane przez Fundusz w przypadku zagrożenia wypłacalności. Do Funduszu obowiązkowo muszą należeć wszystkie banki zarówno komercyjne jak i spółdzielcze.

Przyjęty system gwarantowania depozytów, w praktyce wzorowany na zachodnioeuropejskim, ma jeden cel: utrwalenie zaufania do banków. Szacuje się, że ponad 60% wartości depozytów stanowią pieniądze drobnych klientów, których stan konta rzadko przekracza 1000 euro. Tacy deponenti tracą w wyniku upadku banku tylko oprocentowanie za okres między ogłoszeniem upadłości i wypłatą pieniędzy. Straty większych deponentów są już wyższe: tracą oni oprócz oprocentowania za omawiany okres także 10% depozytu ponad 1000 euro. Bardzo duży procent traci natomiast prawie wszystko, w większości banków na tych bardzo dużych deponentów przypada jednak mniej niż jedna czwarta wartości wszystkich depozytów bankowych. Odgrywają oni mniejszą rolę w systemie bankowym, dlatego też nie są objęci gwarancjami⁵².

Warto zauważyć, że upadek niektórych banków zmusił Bankowy Fundusz Gwarancyjny do wydatkowania znacznych sum. Szczególnie bolesny wydatek poniesiono w związku z upadkiem Banku Staropolskiego w 2000 roku. Spłata gwarantowanej części depozytów kosztowała ponad 600 mln zł. Duże obciążenie finansowe związane z wypłatą odszkodowań dla deponentów upadłych banków sprawiło, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny mógł poświęcić tylko ograniczone środki na działania zapobiegawcze.

Siła kapitałowa polskich banków oceniana była jako relatywnie niewielka. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu miało być wprowadzenie w życie postanowień ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej⁵³. Ustawa stworzyła podstawy konsolidacji banków przez regulacje dotyczące grup bankowych oraz szczególnego łączenia się banków. Grupę bankową w rozumieniu ustawy, stanowi grupa dwóch lub więcej banków, zorganizowana w ten sposób, że bank, zwany dalej „bankiem dominującym” jest właścicielem ponad 50% ogólnej liczby akcji innego banku lub banków, zwanych „bankami zależnymi”, dających ponad 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu każdego banku zależnego. Bank dominujący nie mógł być podmiotem powiązany kapitałowo i organizacyjnie z innym bankiem jako podmiot zależny lub stowarzyszony. Każdy z banków może należeć tylko do jednej grupy bankowej. Nie wyłącza to prawa banku do nabywania akcji innych banków.

⁵² Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, s. 66.

⁵³ Por. Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej, (Dz. U. Nr 90, poz. 406).

W 1998 roku podstawy prawne polskiego systemu bankowego uległy zmianie. Wynikało to z uchwalenia w 1997 roku zmiany najważniejszych ustaw, które w większości weszły w życie w styczniu następnego roku. Trzon aktualnej regulacji prawnej systemu bankowego tworzą następujące ustawy:

- a) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
- b) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim,
- c) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych.⁵⁴

Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych określa:

- zasady emisji, zbywania, nabywania, wykupu i zabezpieczenia listów zastawnych oraz
- zasady tworzenia, organizacji, działalności i nadzorowania banków hipotecznych.⁵⁵

Listy zastawne mogą w obrocie występować jako: hipoteczne lub publiczne. Hipoteczny list zastawny to papier wartościowy imienny lub na okaziciela, którego podstawą emisji są udzielone kredyty zabezpieczone hipotecznie lub skupione wierzycelności innych banków z tytułu udzielania tego rodzaju kredytów.

Publiczny list zastawny jest papierem wartościowym imiennym lub na okaziciela, którego podstawę emisji stanowią:

- 1) kredyt zabezpieczony do pełnej wysokości i wraz z należnymi odsetkami gwarancją lub poręczeniem Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego, Unii Europejskiej lub jej państw członkowskich, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) albo
- 2) wierzycelności banku hipotecznego z tytułu kredytów udzielonych podmiotom wymienionym w pkt 1

Do publicznych listów zastawnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące hipotecznych listów zastawnych, z wyłączeniem przepisów ustawy w zakresie zabezpieczenia hipoteką.

Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych restytuowała banki hipoteczne, które przed drugą wojną światową stanowiły jeden z elementów polskiego systemu bankowego. Ustawa określa banki hipoteczne jako wyspecjalizowane banki działające na podstawie przepisów ustawy, zaś w sprawach nie uregulowanych ustawą – działające na podstawie prawa bankowego i przepisów o NBP. Banki hipoteczne mogą być tworzone tylko w formie spółki akcyjnej, a ich wyposażenie kapitałowe ma być określone w drodze uchwały przez Komisję Nadzoru Bankowego. Podstawowymi czynnościami banków hipotecznych są:

⁵⁴ Z. Do bosiewicz, *Bankowość*, s. 26.

⁵⁵ Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. Nr 140, poz. 940),

- 1) udzielanie kredytów zabezpieczonych hipoteką
- 2) udzielanie kredytów nie zabezpieczonych hipoteką, jeżeli kredytobiorcą, gwarantem lub poręczycielem spłaty kredytu do pełnej wysokości wraz z odsetkami są podmioty: Skarb Państwa, NBP, Unia Europejska i państwa członkowskie, EBOiR, EBI i Bank Światowy,
- 3) nabywanie wierzytelności innych banków z tytułu udzielonych przez nie kredytów zabezpieczonych hipoteką oraz wierzytelności z tytułu kredytów nie zabezpieczonych hipoteką,
- 4) emitowanie hipotecznych listów zastawnych, których podstawę stanowią wierzytelności banku hipotecznego z tytułu udzielonych kredytów zabezpieczonych hipoteką oraz nabytych wierzytelności innych banków z tytułu udzielonych przez nie kredytów zabezpieczonych hipoteką⁵⁶.

Nowa ustawa Prawo bankowe⁵⁷ wprowadza szereg istotnych rozwiązań. Określa zasady prowadzenia działalności bankowej i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz zasady sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków. Podstawowym pojęciem, którym posługuje się Prawo bankowe, jest bank. Definiowany jest jako osoba prawa utworzona zgodnie z przepisami ustaw, działająca na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Utrzymana została prawnokarna ochrona działalności bankowej poprzez: przyznanie bankom monopolu na posługiwanie się wyrazami: „bank” i „kasa” oraz na wykonanie czynności bankowych polegających na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej.

„Formy aktywnej działalności bankowej podzielone zostały na trzy kategorie:

- a) czynności bankowe, które mogą być wykonywane wyłącznie przez banki,
 - b) czynności bankowe, które mogą być wykonywane także przez inne, nie będące bankami, podmioty; czynności te mają charakter „bankowych” tylko wtedy, gdy są wykonywane przez banki,
 - c) inne formy działalności traktowane przez ustawę jak czynności bankowe.
- Czynnościami bankowymi są:

- 1) przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów,
- 2) prowadzenie innych rachunków bankowych,
- 3) udzielanie kredytów,
- 4) udzielanie gwarancji bankowych,
- 5) emitowanie bankowych papierów wartościowych,

⁵⁶ W. L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki rynek, operacje, polityka*, s. 46 i 47.

⁵⁷ Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939).

- 6) przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych,
- 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach.

Do czynności bankowych należy zaliczyć również następujące czynności, o ile są one wykonywane przez banki:

- 1) udzielanie pożyczek,
- 2) operacje czekowe i wekslowe,
- 3) wydawanie kart płatniczych oraz wykonywanie operacji przy ich użyciu,
- 4) terminowe operacje finansowe,
- 5) nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych,
- 6) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejmowych,
- 7) wykonywanie czynności obrotu dewizowego,
- 8) udzielanie poręczeń,
- 9) wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych.”⁵⁸

Banki poza wykonywaniem czynności bankowych o których była mowa wyżej mogą:

- 1) obejmować lub nabywać akcje i prawa z akcji, udziały innej osoby prawnej nie będącej bankiem lub jednostki uczestnictwa w funduszach powierniczych, tym że ich łączna wartość w stosunku do jednego podmiotu nie może przekroczyć 15% funduszy własnych banku,
- 2) zaciągać zobowiązania związane z emisją papierów wartościowych,
- 3) dokonywać obrotu papierami wartościowymi,
- 4) dokonywać na warunkach uzgodnionych dłużnikiem zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika, z tym że bank jest obowiązany do ich sprzedaży w okresie nie dłuższym niż trzy lata od daty nabycia,
- 5) nabywać i zbywać nieruchomości oraz wierzytelności zabezpieczone hipoteką,
- 6) świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze w sprawach finansowych,
- 7) świadczyć inne usługi finansowe.

Ważną zmianą jaką wprowadza ustawa Prawo bankowe jest podwyższenie limitu dla posiadanych przez banki akcji i prawa z akcji oraz udziałów innych osób prawnych. Wynosić on będzie w stosunku do jednego podmiotu gospodarczego nie więcej niż 15% funduszy własnych banków, a suma tych inwestycji nie może przekroczyć łącznie 60% funduszy własnych banków (w tym także inwestycji w nieruchomości oraz wierzytelności zabezpieczeń hipotecznych).

Inną istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę Prawo bankowe z 1997 roku⁵⁹ jest uznanie, że oświadczenia woli składane w związku z dokonywaniem

⁵⁸ *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, grudzień 2001, s. 25 i 26.

⁵⁹ Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939).

czynności bankowych mogą być wyrażone za pomocą elektronicznych nośników informacji. Związane z czynnościami bankowymi dokumenty mogą być sporządzone za pomocą elektronicznych nośników informacji, jeżeli dokumenty te zostaną w sposób należyty utrwalone i zabezpieczone.

Kolejną ważną zmianą jest podwyższenie do 25% limitu umożliwiającego udzielenie kredytów, nabycie obligacji, wierzytelności z tytułu gwarancji, poręczeń i akredytyw w stosunku do jednego podmiotu lub podmiotów powiązanych kapitałowo i organizacyjnie. Suma wierzytelności banku w odniesieniu do tych podmiotów w stosunku do których wierzytelności przekraczają 10% funduszy własnych banku, nie może łącznie przekroczyć 800% tych funduszy. Przez podmioty powiązane kapitałowo i organizacyjnie rozumie się:

1. dwie lub więcej osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, względem których można wykazać, że są ze sobą powiązane, gdyż ponoszą wspólne ryzyko gospodarcze, ponieważ jedna z nich bezpośrednio lub pośrednio kontroluje pozostałe, albo

2. dwie lub więcej osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, między którymi nie zachodzą określone w pkt 1, ale w stosunku do których można przyjąć, że ponoszą jedno ryzyko gospodarcze, ponieważ są powiązane w taki sposób, że kondycja finansowa jednej z nich może mieć wpływ na kondycję finansową pozostałych.

Ustawa wprowadza ograniczenie możliwości udzielania kredytów, gwarancji i poręczeń przez bank dla swych akcjonariuszy, a także członków organów banków poprzez uzależnienie ich przy większych wysokościach od uchwały Rady Nadzorczej i Zarządu, do wysokości przekraczającej 30 tys. EURO. Sytuacja taka wymaga zgłoszenia do Komisji Nadzoru Bankowego⁶⁰.

Istotne zmiany wprowadzone zostały w przepisach dotyczących szczególnych obowiązków uprawnień banków. Prawo do wystawiania tytułów wykonawczych zastąpiono przywilejem w postaci prawa wystawiania tytułów egzekucyjnych. Różnica polega na tym, że tytuł egzekucyjny jest dokumentem wymagającym nadania przez sąd klauzuli wykonalności, aby mógł stać się tytułem wykonawczym. Zasadniczo zmieniono konstrukcję tajemnicy bankowej. Jej zakres został rozciągnięty w zasadzie na wszystkie wiadomości dotyczące czynności bankowych oraz osób związanych z wykonaniem tych czynności. Dysponentem wiadomości objętych tajemnicą jest zawsze osoba, której wiadomości te dotyczą. Dostęp innych podmiotów do tych wiadomości jest natomiast reglamentowany w ten sposób, iż ustawa wymienia podmioty uprawnione do dostępu do informacji objętych tajemnicą oraz sytuacje, w których udziela się im informacji. Długa lista podmiotów uprawnionych nie obejmuje organów podatkowych i kontroli skarbowej. Zgodnie z Prawem bankowym, uprawnienia tych

⁶⁰ Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939).

organów do uzyskiwania informacji z banków są regulowane przez inne ustawy. Unormowania dotyczące tajemnicy bankowej uzupełnione zostały postanowieniami, które nałożyły na banki obowiązek przeciwdziałania wykorzystaniu ich działalności do prania brudnych pieniędzy oraz zwolniły z odpowiedzialności za szkody, jakie mogą wynikać z wykonywania tego obowiązku oraz z ujawnienia tajemnicy bankowej zgodnie z przepisami określającymi dostęp do niej podmiotów upoważnionych.

Zakończenie

Opracowanie ukazuje historię powstania polskiego systemu bankowego począwszy od XVIII w. Został w nim przybliżony rozwój bankowości polskiej w poszczególnych zaborach. Opisany został również system bankowy jaki funkcjonował po I wojnie światowej w którym znaczącą rolę odegrał Bank Polski. W dalszej części artykułu przedstawiono system bankowy po II wojnie światowej. Artykuł ukazuje też próby dostosowania polskiego systemu bankowego do wymogów gospodarki wolnorynkowej. W oparciu o podstawowe ustawy tj. ustawa o NBP, ustawa Prawo bankowe i ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych z 1997 r. zostanie przedstawione jak w sposób ewolucyjny powstał nowoczesny dwuszczeblowy system bankowy w Polsce.

Evolution of Polish Banking System

Summary

The article has been describing the history of Polish Banking System the 18 th century. It shows the development of Polish Banking under annexed territories. And also the banking system after the First World War has been described in which Polish Bank played tremendous part. Next part of this article shows banking system after the Second World War. The article also describes attempts of adaptation of Polish Banking System to European standards. It will be shown how a modern double grade banking system in Poland started on support of basic acts like the act of NBP, the act of Banking Law, deposit letters and mortgage bank (1997). The creation of this system has been intensified by other acts shown in this article. These are the act of accountancy (1994), act of Banking Guarantee Fund (1994) and the act joining some banks into Join Stock Company.

Transl. by Ireneusz Kras