

Zygmunt Kornacki

FORMY PRAWNE ODDZIAŁYWANIA BANKÓW NA GOSPODARKĘ PRZEDSIĘBIORSTW

I. WPROWADZENIE

System finansowy przedsiębiorstw i system bankowo-kredytowy łączy ze sobą wiele wspólnych rozwiązań, które mogą być zaliczane zarówno do jednego, jak i do drugiego systemu. Do takich rozwiązań m. in. należą uregulowania dotyczące: rachunku bankowego, rozliczeń pieniężnych, kredytowania. Ponadto funkcjonowanie mechanizmów jednego systemu wpływa na rozwiązania w drugim. Oczywiście ze względu na rolę obydwu tych systemów w gospodarce narodowej, głównie ze względu na spełnianie przez banki funkcji organów zarządzania gospodarką narodową, szczególnej uwagi wymaga oddziaływanie systemu bankowo-kredytowego na gospodarkę przedsiębiorstw.

Reformowanie systemu finansowego przedsiębiorstw wymaga zatem równoczesnego reformowania systemu oddziaływania bankowego na gospodarkę przedsiębiorstw. System bankowo-kredytowy oddziałuje na gospodarkę przedsiębiorstw nie tylko za pomocą wąsko pojmowanych tzw. środków oddziaływania bankowego (ograniczenie kredytu, zaprzestanie kredytowania), ale przede wszystkim poprzez wszelkie formy działania banków wobec przedsiębiorstw. Działania banków realizowane są w drodze posługiwania się przez nie określonymi formami prawnymi.

Wydaje się zatem celowe przeanalizowanie form prawnych działania banków, co powinno pozwolić na określenie potrzeby dokonania koniecznych i możliwych zmian w zakresie ich stosowania, dostosowujących je do reformowanego systemu zarządzania gospodarką narodową i systemu finansowego przedsiębiorstw.

II. POJĘCIE FORM PRAWNYCH DZIAŁANIA BANKÓW

Określenie „formy prawne działania banków” może być różnie rozumiane. Można przez nie, po pierwsze, rozumieć organizacyjno-prawne formy funkcjonowania banków. Z tego punktu widzenia wyróżnia się banki państwowe, państwowo-spółdzielcze, spółdzielcze i działające w formie spółek akcyjnych. Przez formy prawne działania banków można, po drugie, rozumieć prawnie uregulowane rodzaje czynności bankowych, a więc emitowanie znaków pieniężnych, prowadzenie rachunków bankowych, przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych, udzielanie i zaciąganie kredytów i pożyczek, udzielanie zezwoleń dewizowych itd. Formy prawne działania banków mogą być, po trzecie, rozumiane jako prawne sposoby wykonywania czynności bankowych. Według tego rozumienia czynności bankowe stanowią treść działania banków, treść finansów bankowych, polegających na pobieraniu, gromadzeniu i wydatkowaniu zasobów pieniężnych oraz na powodowaniu takich procesów u innych podmiotów gospodarujących. Prawne sposoby natomiast wykonywania tych czynności stanowią formy prawne działania banków. Formami prawnymi działania banków według tego ujęcia są:

- a) instytucjonalizacja,
- b) wydawanie aktów finansowych i zawieranie umów cywilnoprawnych,
- c) czynności niewładcze,
- d) czynności materialno-techniczne¹.

Wydaje się, że wszystkie trzy wymienione możliwości rozumienia terminu „formy prawne działania banków” uznać można jako poprawne. Przedmiotem badań i refleksji tego opracowania jest trzecia, ostatnia z wymienionych możliwości rozumienia określenia „formy prawne działania banków”.

¹ W literaturze finansowej (por. W. Łączkowski, *Polityka finansowa PRL*, Poznań 1974, s. 25; M. Weralski, *Instytucje prawno-finansowe a prawo finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I, Wrocław 1982, s. 21—25 oraz M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 72—74) wymienia się cztery formy realizacji polityki finansowej państwa, mianowicie: instytucjonalizacja, akty finansowe, działania niewładcze oraz czynności materialno-techniczne. Ze względu na charakter działalności banków, w której cywilistyczne formy działania odgrywają coraz większą rolę i stosowane są zwykle łącznie z formami finansowo-prawnymi uważam za stosowne formę aktów finansowych uzupełnić o formę umów cywilnoprawnych. „[...] w działalności organów finansowych występuje często spłot administracyjno- i cywilnoprawnych form działania”. T. Dębowska-Romanowska, *Indywidualne akty finansowe*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 108.

W każdym działaniu ludzkim, w tym i w działaniu instytucji bankowej, wyróżnić można dwie strony tego działania. Występuje tutaj, po pierwsze, treść działania, to jest to na czym działanie rzeczywiście polega i jakie skutki ono powoduje. Na przykład udzielenie kredytu polega na czasowym przekazaniu lub postawieniu do dyspozycji kredytobiorcy określonej kwoty pieniężnej, skutkiem czego jest uszczuplenie zasobów banku lub zwiększenie emisji pieniężnej i równocześnie zwiększenie zasobów pieniężnych i możliwości nabywczych kredytobiorcy. Treścią działania są faktyczne zmiany w różnych sferach ludzkiego życia: gospodarczej, społecznej, politycznej, materialnej, duchowej itp. Po drugie, z każdym działaniem związana jest forma zewnętrzna tego działania, czyli sposób w jaki ono jest dokonywane. Na przykład udzielenie kredytu bankowego dokonywane jest na podstawie obowiązujących przepisów kredytowych w drodze podjęcia decyzji przez bank (akt finansowy) i zawarcia umowy kredytowej.

Zarówno treść, jak i formy działania banków w świecie współczesnym, zwłaszcza w państwach socjalistycznych, regulowane są przez państwa w drodze prawnej. Przez formy prawne działania banków można zatem rozumieć określone prawem sposoby wykonywania czynności bankowych, czyli zewnętrzne przejawy podejmowanych przez banki działań.

III. CHARAKTERYSTYKA PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA BANKÓW

1. W gospodarce socjalistycznej, gdzie banki w szerokim zakresie stały się organami zarządzania gospodarką narodową i organami administracji finansowej państwa, szczególnie duży jest zakres instytucjonalizacji w ich działaniu.

Instytucjonalizacja jako prawna forma działania banków polega na ujmowaniu przez nie stosunków finansowych w ramy przepisów prawnych. Przepisy prawne wydawane przez banki regulują w zasadzie stosunki finansowe między nimi a ich klientami, to jest jednostkami gospodarki uspołecznionej i ludnością. Niekiedy regulują one stosunki finansowe między tymi jednostkami. Przykładem pierwszego rodzaju przepisów mogą być instrukcje kredytowe banków i przepisy bankowe dla posiadaczy rachunków bankowych, a drugiego — przepisy o rozliczeniach pieniężnych jednostek gospodarki uspołecznionej.

Przepisy wydawane przez banki regulują także organizację, tryb i zasady działania banków i ich wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Są to wewnętrzne przepisy organizacyjne. Przykładowo zaliczyć do nich można przepisy kasowo-skarbcowe banku, o planowaniu obiegu pieniężnego, o księgowości banku itp. Cechą charakterystyczną te-

go rodzaju przepisów bankowych jest to, że w pewnej mierze określają one także sytuacje i postępowanie klientów banku. Mają więc one w tym zakresie charakter ogólny, zewnętrzny.

W zasadzie każdy rodzaj działalności banków regulowany jest wydawanymi przez nie przepisami. Przepisy bankowe wydawane są z reguły na podstawie upoważnień zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu, w szczególności w ustawie *Prawo bankowe* i w ustawie o statucie Narodowego Banku Polskiego, w rozporządzeniach Rady Ministrów, w statutach pozostałych banków itp.

Charakter prawny przepisów bankowych jest złożony. Są to bowiem przepisy z reguły o charakterze finansowoprawnym. Składają się na nie także liczne rozwiązania o charakterze cywilistycznym (np. dotyczące rozliczeń pieniężnych między jednostkami gospodarki uspołecznionej, umów o rachunkach bankowych, umów kredytowych itp.). Rozwiązania finansowoprawne i cywilnoprawne stosowane są albo łącznie albo też jedno z nich stanowi podstawę i określają ramy stosowania drugich².

Z wymienionych powodów (przepisy ogólne i wewnętrzne, ale stwarzające określone prawa i obowiązki dla jednostek zewnętrznych, przepisy finansowo- i cywilnoprawne) ścisłe określenie charakteru prawnego i zakresu obowiązywania przepisów bankowych jest sprawą wielce kontrowersyjną i szeroko dyskutowaną w literaturze finansowej³. Szczególnie dużo uwag z tych względów budzą instytucje bankowe.

Liczne uwagi dyskusyjne wywołuje również stan prawidłowości działalności prawotwórczej banków. Zwraca się tutaj w szczególności uwagę na zgodność regulacji bankowych z kompetencjami ustawowymi oraz z zasadami techniki legislacyjnej — redakcja, publikacja, dokonywanie zmian, hierarchizacja itp.⁴

² Obszerną charakterystykę związków prawa finansowego z prawem cywilnym dał A. Kostecki, *Związki prawa finansowego z prawem cywilnym*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 429—447. Klasyfikuje on je na związki o charakterze strukturalnym i systemowym. W ramach tego podziału dużo miejsca poświęca omówieniu związków tych dwóch gałęzi prawa w dziedzinie bankowości. Por. także Weralski, *op. cit.*, s. 150—152 oraz E. Drgas, *Systematyka instytucji prawno-finansowych*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 86.

³ Por. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 36; M. Mazurkiewicz, *Źródła prawa finansowego*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 95 oraz C. Kosikowski, *Prawno-finansowe uprawnienia i obowiązki stosunki i zobowiązania*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 163 i n.

⁴ Szeroko zagadnienia te omawia N. Gajl, *Zagadnienia stabilności prawa finansowego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 9, taż, *Systemy w prawie finansowym*, [w:] *System instytucji...*, t. I, s. 413—414, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 50—51.

Do działań banków w zakresie stanowienia prawa zaliczyć także można opracowywanie projektów aktów normatywnych i opinii do takich projektów uchwalanych następnie przez Sejm, Radę Ministrów lub inne organy państwowe. Do tego rodzaju prac należy na przykład zgłaszanie opinii do projektu bilansu płatniczego państwa, sporządzanie projektów planu kredytowego, bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności i założeń polityki pieniężno-kredytowej państwa. Projekty te uchwała Rada Ministrów, a Sejm na ich podstawie uchwalia bilans płatniczy, plan kredytowy, bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności oraz założenia polityki pieniężno-kredytowej państwa. Akty te w formie uchwał sejmowych publikowane są w „Monitorze Polskim”.

2. Formą prawną działania, za pomocą której bezpośrednio realizowane są czynności bankowe, jest wydawanie przez banki indywidualnych aktów finansowych, stanowiących decyzje dotyczące konkretnych spraw finansowych indywidualnie określonych podmiotów, na przykład decyzja udzielenia kredytu rozwojowego przedsiębiorstwu X, indywidualne zezwolenie dewizowe dla obywatela Y itp. Akty finansowe banków w literaturze prawnofinansowej zaliczane są do szczególnego typu aktów administracyjnych, na mocy których dokonuje się określonej operacji finansowej, np. przesunięcia zasobów pieniężnych między bankiem a innym podmiotem⁵.

Wychodząc z punktu widzenia zakresu prawa administracyjnego formułowanego w literaturze prawnoadministracyjnej⁶, akty te można podzielić na akty finansowe administracyjne i akty finansowe zarządu gospodarką narodową⁷. Do aktów finansowych administracyjnych zalicza się akty, których adresatami są osoby fizyczne i jednostki gospodarki nie uspołecznionej, a do aktów finansowych zarządu gospodarką narodową — akty dotyczące jednostek gospodarki uspołecznionej.

Zasadniczo wszystkie czynności bankowe dotyczące indywidualnych podmiotów realizowane są za pomocą aktów finansowych. Załatwienie każdej bowiem sprawy, np. otwarcie rachunku bankowego, reali-

⁵ „[...] klasyczny akt finansowy, to taki akt administracyjny, który dotyczy gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów finansowych”. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 107.

⁶ Zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 22.

⁷ „We współczesnych warunkach gospodarczych [...] aparat bankowy wyposażony jest [...] w kompetencje przysługujące organom zarządzającym gospodarką narodową”. Z. Jaśkiewicz, *Prawo zarządzania gospodarką narodową. Część ogólna*, Gdańsk 1975, s. 129. Zob. także Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 110.

zacja dyspozycji rozliczeniowej, udzielenie i spłata kredytu bankowego, udzielenie zezwolenia dewizowego, przyjęcie i wypłata wkładu oszczędnościowego, wymaga uprzedniej decyzji upoważnionego pracownika banku. Decyzje takie podejmowane są na podstawie i w ramach obowiązujących przepisów prawa finansowego, w tym i przepisów wydawanych przez banki.

Akty finansowe banków można również podzielić na takie, które bezpośrednio stanowią załatwienie określonej sprawy, np. zezwolenie dewizowe na wywóz waluty obcej z kraju i na takie, które realizowane są za pośrednictwem cywilistycznej formy działania, to jest poprzez zawarcie umowy między bankiem a drugą stroną danego stosunku finansowego. Dotyczy to na przykład udzielenia kredytu, otwarcia rachunku bankowego itd.

Zastosowanie w tych przypadkach formy cywilistycznej nie przeczy finansowoprawnemu charakterowi tych działań. Czynności bankowe bowiem realizowane w ten sposób są treścią finansów publicznych. Jedynie forma prawna ich realizacji jest złożona. Występuje tutaj równocześnie forma finansowoprawna, to jest decyzja finansowa i forma cywilnoprawna, to jest umowa. Przy czym decyzja finansowa stanowi podstawę do zawarcia określonej umowy.

Za finansowoprawnym, z istoty swojej, charakterem większości działań bankowych przemawia szereg okoliczności.

Możliwości swobodnego kształtowania warunków łączącego strony stosunku finansowego są znacznie ograniczone przez obowiązujące przepisy prawa finansowego. Bank w ramach unormowanego ustawowo zakresu jego działania nie może odmówić wykonania określonej czynności, jeżeli spełnione są prawnie ustalone warunki jej realizacji. Możliwość kierowania się przez bank tzw. swobodnym uznaniem, czy też własną oceną sytuacji również musi się mieścić w prawnie ustalonych granicach. Ma ono na celu realizację polityki finansowej państwa z uwzględnieniem aktualnych warunków gospodarczych i społecznych. Bank wykonując swoje czynności, nie może kierować się własnym, wąsko pojmowanym interesem. Zobowiązany on jest bowiem do kierowania się przede wszystkim interesem państwa, do uwzględniania w swej działalności dobra ogólnospołecznego oraz do kojarzenia interesów poszczególnych podmiotów z interesami całej gospodarki narodowej. Wykonywanie czynności bankowych głównie za pomocą aktów finansowych oraz możliwość kierowania się, w prawnie ustalonym zakresie, swobodnym uznaniem (własną oceną) są wyrazem funkcjonowania banków (niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej) jako instytucji pieniężnych, spełniających zadania organów zarządzania gospodarką narodową i organów administracji finansowej państwa.

Jednostki korzystające z usług banków mogą to czynić z reguły w ściśle określonej placówce bankowej. Brak jest więc tutaj możliwości wyboru kontrahenta. Treść zawieranych umów między bankiem a jego klientami ustalona jest w zasadzie jednostronnie przez bank. O treści tych umów przesądzają przepisy prawnofinansowe, w szczególności zawarte w instrukcjach bankowych. Wprawdzie instrukcja kredytowa NBP nr 1/82 w § 28 ust. 4 wprowadziła zasadę uzgadniania stanowisk między bankiem a przedsiębiorstwem, a instrukcja kredytowa NBP nr 1/84 w § 13 ust. 1, 2 i 3 (podobnie i instrukcje kredytowe innych banków) określiła to jako negocjacje warunków umowy kredytowej między przedsiębiorstwem a odpowiednim oddziałem banku (dotyczy to kwoty kredytu, terminów spłat, warunków przyznania), nie zmienia to jednak ogólnego założenia, że decyzję, na podstawie której zawierana jest umowa, podejmuje odpowiedni organ banku, to jest dyrektor oddziału, oddziału wojewódzkiego (okręgowego) lub departamentu centrali.

Znacznie ograniczone są możliwości sądowego lub arbitrażowego rozstrzygnięcia sporów między bankami a ich kontrahentami. Dotyczy to zwłaszcza jednostek gospodarki uspołecznionej. Przedsiębiorstwo może (§ 13 ust. 4 i § 16 instrukcji kredytowej NBP nr 1/84) w przypadku, gdy negocjacje nie doprowadzą do uzgodnienia stanowisk lub gdy przedsiębiorstwo nie zgadza się z decyzją dyrektora oddziału banku skierować sprawę do dyrektora właściwego oddziału wojewódzkiego do rozstrzygnięcia. Jest to zresztą zgodne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego i nie musi, w związku z tym, być odrębnie regulowane w instrukcji bankowej.

Przeważająca większość podmiotów korzystających z usług banków (przede wszystkim jednostki gospodarki uspołecznionej) ma prawny obowiązek korzystania z tych usług. Dotyczy to m. in. posiadania rachunku bankowego, przeprowadzania za jego pośrednictwem rozliczeń pieniężnych, korzystania — w zasadzie do 1982 r. — z określonych kredytów bankowych itp. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, to aczkolwiek obecnie przedsiębiorstwo nie ma formalnego obowiązku korzystania z kredytów bankowych, system finansowy przedsiębiorstw (zasady finansowania działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej, podziału zysku, opodatkowania itd.) jest tak zbudowany, że wszystkie przedsiębiorstwa, zwłaszcza rozwijające się, zmuszone są ekonomicznie do stałego lub przejściowego finansowania się kredytem bankowym.

Umowy kredytowe, poprzednio generalna umowa kredytowa i szczegółowe umowy kredytowe, obecnie (od 1984 r.) tylko szczegółowe umowy kredytowe zawierane między bankami a przedsiębiorstwami, są

w obecnych warunkach jedynie prawną formą przejawiania się indywidualnych decyzji finansowych banków.

W odniesieniu natomiast do innych podmiotów niż jednostki gospodarki społecznej zakres i znaczenie cywilnoprawnych form działania banków jest większy.

Zarówno działania banków w formie instytucjonalizacji (czynności legislacyjne), jak i w formie wydawania aktów finansowych i zawierania umów wynikają ze złożonego, kompleksowego pod względem prawnym charakteru działalności banków oraz ze złożonego, kompleksowego charakteru prawa bankowego. W działalności bankowej występują elementy regulowane przez różne gałęzie prawa, przede wszystkim przez prawo finansowe i cywilne, ponadto przez prawo zarządzania gospodarką narodową i prawo administracyjne. Główną rolę w działalności banków odgrywają jednak regulacje i formy prawno-finansowe.

3. Dość dużo miejsca w działalności banków zajmują różne niewładcze formy działania. Zalicza się do nich w szczególności opiniodawanie, informowanie, ustalanie wytycznych i zaleceń, koordynowanie oraz zawieranie porozumień administracyjnych.

Różny jest rodzaj i zakres działań niewładczych w zależności od stosującego je banku i jego szczebla organizacyjnego oraz od rodzaju czynności bankowych, których działania te dotyczą. Ogólnie rzecz biorąc działania niewładcze wspomagają działania banków w formie instytucjonalizacji i wydawania aktów finansowych oraz zawierania umów i służą pełniejszemu wykonaniu zadań banków realizowanych za pomocą innych form działania. Przyczyniają się one do bardziej elastycznej realizacji przez banki polityki finansowej państwa. Przy ich stosowaniu wykorzystywany jest autorytet banków jako instytucji fachowych. Celem stosowania działań niewładczych jest wykonywanie zadań banków nie w drodze prawnego przymusu lub w drodze zaciągania zobowiązań, a poprzez przekonywanie, w którym znaczną rolę odgrywa element partnerstwa.

Działania niewładcze banków określić można jako formę pośrednią między aktem finansowym a umową cywilnoprawną. Towarzyszą one stosowaniu tych form. Znaczenie niewładczych form działania jest duże zarówno w warunkach mniejszego jak i większego zakresu stosowania form cywilistycznych. W odniesieniu do administracyjnych metod działania banków stanowią one element pewnego złagodzenia stosunków typu administracyjnego między bankiem a jego klientami, zaś w odniesieniu do cywilistycznych — są czynnikiem pozwalającym kształtować w zasadzie swobodne decyzje klientów banku zgodnie z założeniami polityki finansowej państwa.

4. Czynności materialno-techniczne banków, uregulowane szczegółowo przepisami wewnętrznymi banków, występują powszechnie, to jest w każdym rodzaju działalności bankowej i na każdym szczeblu aparatu bankowego. Czynności materialno-techniczne określić można jako system praktycznych urządzeń materialnych i sposobów posługiwania się nimi, umożliwiające i zapewniające wykonywanie zadań banków w drodze stosowania odpowiednich, uprzednio omówionych, form prawnych działania. Bez posługiwania się właściwymi urządzeniami materialnymi trudno wyobrazić sobie możliwość funkcjonowania banków.

Czynności materialno-techniczne są bardzo różnorodne. Nie sposób byłoby wymienić je wszystkie w tym opracowaniu. Przykładowo podać można, że zalicza się do nich: stosowane formularze i dokumenty, sporządzanie projektów planów, przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych, prowadzenie ewidencji rachunkowej, sporządzanie sprawozdawczości i analiz, opracowywanie pism, wykonywanie inspekcji i kontroli kameralnych, organizowanie szkoleń, narad i konferencji itd.⁸

System czynności materialno-technicznych we współczesnych warunkach, zwłaszcza w warunkach państwa socjalistycznego, charakteryzuje się następującymi cechami: wielką różnorodnością tych czynności, dużym ich zagęszczeniem, koncentracją przy poszczególnych działaniach bankowych oraz znacznym ich sformalizowaniem.

Wynika to z następujących przesłanek:

a) konieczność stworzenia warunków śledzenia i kontroli działalności jednostek korzystających z usług banków,

b) konieczność stworzenia warunków zabezpieczenia wartości pieniężnych, będących przedmiotem działań banków, przed kradzieżą, malwersacjami i innymi nadużyciami,

c) potrzeba dostarczenia, sporządzonych według jednolitych zasad, materiałów i informacji dla celów analizy i zarządzania gospodarką narodową, z czym wiążą się wymogi sprawozdawczości i statystyki państwowej,

d) określone nawyki i przyzwyczajenia organów pozabankowych i aparatu bankowego, będące wyrazem pewnego zbiurokratyzowania metod działania banków. Powoduje to niekiedy nadmierne w stosunku

⁸ Nie zaliczam do czynności materialno-technicznych, traktowanych jako forma prawna działania finansowego, gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Stanowi to bowiem treść działalności finansowej. „Gromadzenie przez państwo (związek publicznoprawny) zasobów i ich rozdzielanie w celu zaspokojenia kolektywnych potrzeb społeczeństwa jest treścią finansów publicznych”. J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 16.

do rzeczywistych potrzeb rozbudowanie i sformalizowanie czynności materialno-technicznych banków.

IV. CZYNNIKI WARUNKUJĄCE STOSOWANIE PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA BANKÓW

1. Na podstawie przedstawionego wyżej ogólnego zarysu prawnych form działania banków określić można zasadnicze czynniki warunkujące występowanie i zakres stosowania określonej formy prawnej w działalności banków. Do czynników takich należy zaliczyć:

- a) charakter i rolę banków w strukturze państwowych jednostek organizacyjnych,
- b) system zarządzania gospodarką narodową,
- c) formę organizacyjno-prawną (typ banku) i jego szczebel organizacyjny,
- d) rodzaj czynności bankowych i rodzaj kontrahenta (strony) w stosunkach z bankiem.

W warunkach gospodarki socjalistycznej banki pełnią równocześnie funkcje organu państwowego zarządzania gospodarką narodową i administracji finansowej oraz funkcje usługowe wobec swoich kontrahentów krajowych i zagranicznych. Przy czym funkcje organu realizującego cele polityki gospodarczej i społecznej państwa wykonywane w drodze działalności zarządczej i administracyjnej dominują nad funkcjami usługowymi⁹.

W celu realizacji tych pierwszych funkcji banki posługują się w swojej działalności głównie formą instytucjonalizacji, formą aktów finansowych oraz stosowaniem niewładczych form działania. Dla realizacji funkcji usługowych banki posługują się natomiast głównie formą umów. Realizacja obydwu rodzajów funkcji banków wymaga dokonywania licznych czynności materialno-technicznych.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że przy wykonywaniu czynności usługowych na rzecz swoich kontrahentów — udzielanie kredytów, prowadzenie rachunków bankowych, przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych — banki realizują także cele polityki gospodarczej i społecznej państwa. Czynią to w drodze kształtowania warunków kredytowania oraz stosowania przewidzianych przepisami wymogów dotyczących zasad otwierania i prowadzenia rachunków bankowych oraz

⁹ Por. R. Ciałkowski, *Finansowoprawna podmiotowość banku socjalistycznego*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1979, Prawo finansowe, nr 65, s. 77. M. Madej, A. Stelmachowski, *Zarys prawa gospodarczego*, Warszawa 1980, s. 76.

zasad dokonywania rozliczeń (rodzaje rachunków, formy i terminy rozliczeń itp.)¹⁰.

Wykonywanie czynności usługowych przez banki jest równocześnie źródłem informacji o obrotach i sytuacji gospodarczej obsługiwanych jednostek, a zatem stanowi podstawę kontroli bankowej i stosowania środków oddziaływania bankowego na gospodarkę tych jednostek.

Czynności o charakterze usługowym i związane z nimi prawne formy działania służą zatem również realizacji przez banki funkcji organu zarządzania gospodarką narodową i organu administracji finansowej państwa.

2. System zarządzania gospodarką narodową wywiera zasadniczy wpływ na strukturę prawnych form działania banków. Zagadnienie to ściśle wiąże się z omówionym poprzednio, to jest z charakterem i rolą banków w strukturze państwowych jednostek organizacyjnych. W systemie bowiem charakteryzującym się przewagą nakazowych metod zarządzania banki w znacznym zakresie pełnią funkcje organów tego zarządzania. W systemie natomiast charakteryzującym się przechodzeniem do zdecentralizowanych, parametrycznych metod zarządzania wzrasta rola banków jako partnera świadczącego usługi na rzecz swoich kontrahentów¹¹.

Tak więc przewaga scentralizowanych, nakazowych metod zarządzania powoduje konieczność wydawania licznych szczegółowych, a zatem i obszernych przepisów bankowych, sprawowania przez banki szczegółowej kontroli działalności przedsiębiorstw oraz ingerowania w tę działalność za pomocą również licznych i szczegółowych decyzji — aktów finansowych, np. udzielenia i spłaty kredytów, oddziaływania kredytowego, trybu rozliczeń, wypłat wynagrodzeń itp. Odpowiednio do takiego trybu postępowania rozbudowana zostaje ewidencja i sprawozdawczość bankowa, obieg pism i dokumentów między bankiem a przedsiębiorstwami, a więc czynności materialno-techniczne.

¹⁰ „Wykonując swoje zadania, banki występują w dwojakiej roli, a mianowicie jako strona w stosunkach umownych z klientami oraz jako organ administracji finansowej wyposażony w prawo do podejmowania jednostronnych decyzji w stosunku do swoich klientów, czynności o charakterze finansowo- lub administracyjno-prawnym”. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 197.

¹¹ Prawną charakterystyką systemów zarządzania gospodarką narodową zajmuje się L. Bar, *Zagadnienia prawne kierowania gospodarką narodową*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Ossolineum 1981, s. 13—18.

Kredytowanie, kontrola i oddziaływanie bankowe mają w tych warunkach charakter wysoce sformalizowany. Podporządkowane są przede wszystkim dążeniu do osiągnięcia zgodności działania przedsiębiorstw ze szczegółowymi przepisami finansowymi. Merytoryczna, ekonomiczna strona tych działań ma niewielkie znaczenie.

W latach nasilenia centralistycznych metod zarządzania gospodarką narodową (do 1956 r.) liczba szczegółowo określonych rodzajów kredytów bankowych: obrotowych, na remonty kapitalne, inwestycyjnych i innych wynosiła około 30. Każdy z tych kredytów był odrębnie przyznawany na podstawie odrębnych wniosków przedsiębiorstw. Kredyty obrotowe przyznawane były w trybie refundacyjnym na krótkie — miesięczne lub kwartalne — okresy. Bank prowadził szczegółową kontrolę wykorzystywania i spłaty każdego kredytu. Korzystanie z określonych kredytów przez przedsiębiorstwa było obligatoryjne. Ponadto przedsiębiorstwa obciążone były licznymi formalnymi obowiązkami związanymi z planowaniem kredytowym i kasowym banku, z bankową kontrolą funduszu płac itp.

Wszystkie te czynności regulowane były szczegółowo w licznych instrukcjach bankowych. W zakresie kredytów obrotowych, na przykład, obowiązywała instrukcja ogólna i kilka instrukcji szczegółowych — branżowych. Odrębne instrukcje regulowały planowanie kasowe, kontrolę kapitalnych remontów, kontrolę funduszu płac itd.

Przechodzenie do bardziej zdecentralizowanych metod zarządzania gospodarką narodową powodowało przemiany w zasadach i formach działania banków wobec przedsiębiorstw. Okresowe ograniczenia zaś procesów decentralizacyjnych (druga połowa lat sześćdziesiątych) były przyczyną okresowego i częściowego powrotu banków do poprzednich form działania¹².

Przemiany zasad i form działania banków związane z procesami decentralizacyjnymi w zarządzaniu gospodarką narodową polegały przede wszystkim na zmniejszeniu szczegółowości zasad kredytowania, kontroli i oddziaływania bankowego. W ramach tych bardziej ogólnych zasad, co odzwierciedla się między innymi w zmniejszeniu liczby, objętości i szczegółowości przepisów bankowych, w zmniejszeniu liczby rodzajów kredytów oraz w przejściu na antycypacyjny tryb przyznawania kredytów obrotowych na dłuższe (roczne) okresy, banki zwracają większą uwagę na ekonomiczną stronę działalności przed-

¹² „Organizacja wewnętrzna systemu bankowo-kredytowego, zwłaszcza zaś rodzaj i liczba instytucji tego systemu, ulegają ewolucji odpowiednio do przeobrażeń w gospodarce narodowej oraz wynikających stąd zmian w polityce ekonomicznej i mechanizmie zarządzania. L. Swatler, *Finanse w polityce gospodarczej i społecznej państwa*, Warszawa 1979, s. 59.

siębiorstw¹³. Można powiedzieć, że banki powoli odchodzą od roli stróża przestrzegania porządku i dyscypliny finansowej, a zaczynają odgrywać rolę organu ekonomicznego państwa, przyczyniającego się za pomocą narzędzi finansowoprawnych (przepisy, akty finansowe) do realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej państwa.

W dalszej kolejności w działalności kredytowej banków pojawiły się elementy cywilistyczne — najpierw w formie tzw. generalnej umowy kredytowej, a następnie szczegółowych umów kredytowych. Nie zmienia to, jak już poprzednio wspomniano, finansowoprawnego charakteru działalności banków wobec przedsiębiorstw. Umowy te są bowiem tylko cywilnoprawną formą kredytowych decyzji banków podejmowanych z pozycji organu zarządzania gospodarką narodową¹⁴.

3. Zakres posługiwania się poszczególnymi formami prawnymi zależy m. in. od typu i szczebla organizacyjnego banku.

Organem wspólnym dla wszystkich banków w Polsce jest Rada Banków. Jest ona przede wszystkim organem koordynacyjnym i konsultacyjnym banków.

W jednym przypadku uprawnienie Rady określić można jako prawotwórcze. Ustawa *Prawo bankowe*¹⁵ (art. 42 pkt 9) nakłada na Radę zadanie określania maksymalnej wysokości prowizji i opłat za czynności wykonywane przez banki (niektóre wpłaty na rachunki bankowe, przekazy pieniężne). Uchwały Rady Banków w tej sprawie publikowane są w Dzienniku Urzędowym NBP.

Rada Banków z racji swojego charakteru (organ koordynacyjny i konsultacyjny) stosuje w swojej działalności przede wszystkim niewładcze formy działania. Do głównych zadań Rady należy: opiniowanie projektów podstawowych planów finansowych w państwie, tj. założeń polityki pieniężno-kredytowej, planu kredytowego, bilansu płatniczego i bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności, zgłaszanie wniosków dotyczących zasad rozliczeń pieniężnych, kredytowania i gromadzenia oszczędności oraz opiniowanie i koordynowanie zamierzeń z zakresu organizacji banków w Polsce i ich gospodarki wewnętrznej — statuty banków, ich tworzenie i likwidacja, powoływanie filii, polityka płac itp.

¹³ „Banki stają się wtedy instytucjami aktywnie wykorzystującymi kredytową formę redystrybucji dochodów podstawowych w kierowaniu działalnością gospodarczą, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse w socjalizmie. Zarys teorii*, Warszawa 1979, s. 249.

¹⁴ Por. N. Gałl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 252; J. Wójcik, *Funkcjonowanie finansowych instrumentów w zarządzaniu państwowymi przedsiębiorstwami przemysłu rolno-spożywczego*, Gdańsk 1979, s. 178—180.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 II 1982 r., Dz. U. nr 7, poz. 56.

Szczególną pozycję w strukturze banków w Polsce zajmuje Narodowy Bank Polski¹⁶. Jako centralny bank emisyjny państwa oraz centralna instytucja kredytowa, rozliczeniowa i dewizowa ma on szerokie kompetencje prawotwórcze.

Ustawa *Prawo bankowe* określa następujące kompetencje w tym zakresie Prezesa NBP: ustalanie ogólnych zasad otwierania i prowadzenia rachunków bankowych, ustalanie wysokości oprocentowania wkładów na rachunkach i kredytów bankowych, ustalanie podstawowego kursu złotego w walutach obcych i bieżących kursów walut obcych w złotych, i ich ogłaszanie, ustalanie zasad gospodarki kasowej jednostek gospodarki uspołecznionej oraz jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości bankowej. Zarządzenia Prezesa NBP regulujące te zagadnienia ogłaszane są w „Monitorze Polskim”.

W ustawie o statucie Narodowego Banku Polskiego¹⁷ określone są następujące kompetencje prawotwórcze Prezesa NBP: ustalenia dotyczące pieniądza — wzory, wartość nominalna itp. banknotów i monet, terminy ich wprowadzenia i wycofania z obiegu itd., ustalenie zasad obsługi kasowej budżetu państwa oraz wydawanie zarządzeń wewnętrznych, instrukcji służbowych, regulaminów i innych przepisów regulujących działalność i organizację NBP.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki uspołecznionej¹⁸ upoważnia Prezesa NBP do ustalenia szczegółowych zasad rozliczeń, co zostało zrealizowane w formie zarządzenia Prezesa NBP¹⁹. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki²⁰ zawiera upoważnienie do ustalania przez prezesów banków i przez Zarząd Banku Gospodarki Żywnościowej w instrukcjach bankowych rodzajów kredytów, trybu ich udzielania i spłaty, kontroli prawidłowości wykorzystania i zapewnienia ich zwrotu oraz zasad określania zdolności kredytowej kredytobiorców.

Kompetencje prawotwórcze innych niż NBP banków ograniczają się do wydawania instrukcji kredytowych, zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem Rady Ministrów, oraz do wydawania przepisów wewnętrznych na podstawie ich statutów.

Narodowy Bank Polski spełniając funkcje centralnego banku państwa, będącego w znacznej mierze organem finansowym zarządzania gospodarką narodową i organem administracji finansowej państwa,

¹⁶ Por. J. Jaśkiewiczowa, *Firarse i prawo finansowe*, Gdańsk 1978, s. 19.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 II 1982 r., Dz. U. nr 7, poz. 57.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 VIII 1985 r., Dz. U. nr 43, poz. 204.

¹⁹ Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 16 IX 1985 r., Mon. Pol. nr 30, poz. 207.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 XI 1982 r., Dz. U. nr 45, poz. 293.

w szerokim zakresie stosuje w swojej działalności formę aktu finansowego. Wszystkie szczeble organizacyjne banku — centrala, oddziały okręgowe (wojewódzkie) i oddziały operacyjne — dla realizacji swoich zadań posługują się tą formą działania.

W sferze realizacji zadań zarządczych i usługowych w parze z wydawaniem aktów finansowych idzie, jak wiadomo, zawieranie umów. Ta forma działania w największym zakresie występuje w oddziałach operacyjnych — umowy rachunku bankowego i umowy kredytowe, w mniejszym w centralach banku — głównie umowy międzybankowe wewnętrzne i międzynarodowe, a w zasadzie nie występuje w działalności szczebla pośredniego, tj. oddziałów okręgowych (wojewódzkich).

W działalności pozostałych banków forma umów ma szerokie zastosowanie. Zwłaszcza w kształtowaniu stosunków między tymi bankami a osobami fizycznymi i jednostkami gospodarki nie uspołecznionej oraz instytucjami zagranicznymi forma umów ma zasadnicze znaczenie.

Narodowy Bank Polski w najszerszym zakresie posługuje się również formą czynności niewładczych. Wynika to z jego pozycji w systemie bankowości polskiej. Wiąże się to także z pozycją Prezesa NBP w systemie organów administracji państwowej. Status Prezesa NBP, który formalnie nie jest ministrem, jest zbliżony do statusu ministra. Powoływany jest on i odwoływany przez Sejm na wniosek prezesa Rady Ministrów, uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów oraz wykonuje szereg czynności właściwych centralnym organom administracji państwowej, np. wydaje akty normatywne powszechnie obowiązujące, przedstawia Sejmowi do uchwalenia projekty podstawowych planów finansowych państwa (kredytowego, bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności, założeń polityki pieniężno-kredytowej) i czuwa nad ich realizacją²¹ oraz nadzoruje i koordynuje, w ustalonym w ustawie zakresie, działalność innych banków.

Działania niewładcze Narodowego Banku Polskiego występują na wszystkich jego szczeblach organizacyjnych. Centrala NBP współdziała z naczelnymi i centralnymi organami władzy i administracji państwowej (Sejm, Rada Ministrów, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Minister Finansów, inni ministrowie) oraz z organami centralnymi zainteresowanych instytucji i organizacji (np. partie polityczne,

²¹ Miejsce planów finansowych w systemie planów społeczno-gospodarczych charakteryzuje Z. Jaśkiewicz, *Planowanie społeczno-gospodarcze jako element zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Regulacje prawne procesów gospodarczych*, Gdańsk 1984, s. 7—8.

PAN, związki spółdzielcze). Współdziałanie to obejmuje głównie uzgadnianie i opiniowanie projektów planów gospodarczych, rozpatrywanie i analizowanie sprawozdań i innych materiałów informacyjnych oraz przekazywanie własnych opracowań, informacji i sugestii dotyczących spraw ekonomicznych i finansowych. Centrala NBP współdziała ponadto z bankami międzynarodowymi i zagranicznymi.

Oddziały okręgowe (wojewódzkie) współdziałają w podobnym zakresie z organami szczebla wojewódzkiego, a oddziały operacyjne — podstawowego. Oczywiście zakres tego typu współdziałania największy jest na szczeblu centralnym, a nieco mniejszy na szczeblach wojewódzkich i podstawowym.

Na wszystkich szczeblach organizacyjnych banku stosowane są niewładcze formy działania bezpośrednio wobec podstawowych organizacji gospodarczych, to jest przedsiębiorstw. Zakres stosowania tych form na poszczególnych szczeblach organizacyjnych banku kształtuje się w zasadzie odpowiednio do zakresu kompetencji do podejmowania decyzji finansowych (kredytowych, rozliczeniowych itp.) wobec przedsiębiorstw. Najwięcej zatem tych czynności wykonują oddziały operacyjne, mniej oddziały okręgowe, a najmniej centrala (jej departamenty) banku.

Podobnie przedstawia się sprawa stosowania niewładczych form działania w innych bankach. Stosowane są one tutaj w nieco węższym wymiarze niż w NBP ze względu na odmienny, ustawowo uregulowany, zakres zadań i kompetencji tych banków. Odnoszą się one zatem do określonych działów i gałęzi gospodarki narodowej i dotyczą określonych grup czynności bankowych.

Czynności materialno-techniczne występują we wszystkich bankach. Najwięcej tych czynności występuje w oddziałach operacyjnych zwłaszcza w odniesieniu do obsługi obiegu gotówkowego, prowadzenia rachunków bankowych i przeprowadzania rozliczeń bezgotówkowych. Wynika to z charakteru tych działań, one bowiem przede wszystkim spełniają warunki, o których była mowa w cz. III artykułu. Inne rodzaje działalności bankowej (emisyjna, kredytowa, analityczno-planistyczna) wymagają mniejszego zakresu czynności techniczno-materialnych, aczkolwiek i tutaj wymogi ewidencji i sprawozdawczości powodują dość znaczne ich rozbudowanie.

Wyższe szczeble aparatu bankowego — oddziały okręgowe, centra banków — zajmując się głównie czynnościami legislacyjnymi, nadzorem i koordynacją działania oddziałów operacyjnych oraz analizą i planowaniem, a tylko w przypadkach większej wagi podejmowaniem decyzji pieniężno-kredytowych, w znacznie mniejszym stopniu niż oddziały operacyjne obciążone są czynnościami techniczno-materialnymi.

4. Poszczególne rodzaje czynności bankowych (emisja, kredytowanie, obsługa budżetu państwa, prowadzenie rachunków bankowych i przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych, operacje dewizowe itl.) wymagają stosowania różnych prawnych form działania dla ich wykonywania. Podobnie różne formy działania stosowane są w zależności od rodzaju jednostek (jednostki gospodarki społecznej, nie społecznej, osoby fizyczne, organy i instytucje krajowe i zagraniczne), których czynności te dotyczą. Zależność prawnych form działania banków od rodzaju czynności bankowych i od rodzaju kontrahentów banków była bądź wspomniana w różnych miejscach dotychczasowych rozważań, bądź też z nich wynika. W tym miejscu wystarczy więc jedynie ogólna i uzupełniająca charakterystyka tych zależności.

Działalność legislacyjna banków występuje w odniesieniu do wszystkich rodzajów czynności bankowych wykonywanych zwłaszcza w kontaktach wewnętrznych, krajowych. Stosunki banków z jednostkami zagranicznymi natomiast w znacznej mierze przebiegają według norm międzynarodowych i na podstawie międzynarodowych zwyczajów i praktyki bankowej.

Akt finansowy występuje wszędzie tam, gdzie banki spełniają rolę organu administracji finansowej państwa, zwłaszcza w zakresie decyzji dewizowych wobec osób fizycznych i jednostek gospodarki nie społecznej. Akt finansowy w połączeniu z umową cywilną natomiast ma zastosowanie w szczególności wówczas, gdy banki spełniają rolę organu zarządzania gospodarką narodową, a więc w zakresie kredytowania i obsługi rozliczeniowej jednostek gospodarki społecznej. Przy czym większe znaczenie przypisać należy cywilistycznej formie umowy w odniesieniu do prowadzenia rachunków bankowych i przeprowadzania rozliczeń pieniężnych. W odniesieniu zaś do działalności kredytowej większą rolę odgrywa akt finansowy.

Cywilnoprawne formy działania (umowy) mają zastosowanie wszędzie tam, gdzie banki polskie wchodzą w stosunki z podmiotami zagranicznymi — udzielanie i zaciąganie pożyczek, udzielanie i uzyskiwanie poręczeń i gwarancji bankowych, obsługa finansowo-rozliczeniowa obrotów z zagranicą, przyjmowanie i dokonywanie lokat itp. Również w odniesieniu do takich czynności, jak przyjmowanie depozytów (przedmiotów i papierów wartościowych), wynajmowanie skrytek sejfowych itp. decydującą rolę odgrywają umowy jako prawna forma działania banków.

Jeżeli chodzi o niewładcze formy działania banków to największe możliwości ich stosowania stwarza szeroko pojęta działalność kredytowa — od opracowania projektów planu kredytowego i założeń polityki pieniężno-kredytowej, poprzez zawieranie i wykonywanie umów

kredytowych, do stosowania środków oddziaływania kredytowego wobec kredytobiorców.

Oddziaływanie kredytowe na gospodarkę przedsiębiorstw, a więc na gospodarkę zapasami, na rentowność, gospodarkę inwestycyjną, gospodarkę zasobami pieniężnymi (funduszami), inaczej mówiąc na kształtowanie się zdolności kredytowej przedsiębiorstw, w znacznej mierze przybiera postać niewładczych form działania. Działania te realizowane są w różny sposób, głównie za pomocą takich czynności materialno-technicznych, jak: inspekcje, kontrola, analizy, pisma, narady, konferencje, szkolenia i negocjacje. Rezultaty tych czynności i płynące z nich wnioski przekazywane są kierownictwom i organom samorządu przedsiębiorstw.

Także szeroki, ale węższy niż w odniesieniu do działalności kredytowej, jest zakres działania niewładczego banków w dziedzinie prowadzenia rachunków bankowych i przeprowadzania rozliczeń pieniężnych przedsiębiorstw. Chodzi tutaj głównie o skłanianie przedsiębiorstw do wyboru odpowiedniej formy rozliczeń, optymalizacji cyklu rozliczeniowego itp. Działania te ściśle wiążą się i przeplatają z działaniami na odcinku kredytowania przedsiębiorstw.

W odniesieniu do świadczenia usług bankowych dla jednostek gospodarki nie uspołecznionej i ludności działania niewładcze banków przybierają postać przede wszystkim działalności uświadamiająco-reklamowo-propagandowej. Chodzi w niej o zachęcenie do korzystania z różnych form gromadzenia oszczędności, posiadania rachunków bankowych złotówkowych i walutowych, przeprowadzania rozliczeń czekowych itd.

Zakres występowania czynności materialno-technicznych banków w związku z analizowanymi tutaj czynnościami omówiony został poprzednio, zwłaszcza w części III.

V. WARUNKI SKUTECZNOŚCI PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA BANKÓW

Skuteczność prawnych form działania banków jest częścią szerszego zagadnienia skuteczności działalności bankowej w ogóle.

Skuteczność działania banków może być oceniana według stopnia realizacji założeń i celów polityki finansowej państwa osiąganego za pomocą stosowania instrumentów pieniężno-kredytowych. Skutki czyli następstwa działalności banków mogą stanowić różny stopień realizacji założonych celów — od pełnej ich realizacji do znikomej lub żadnej. Skutkiem działania banków mogą być również zjawiska gospodarcze i społeczne uboczne, niezamierzone, zarówno korzystne, jak i niekorzystne z punktu widzenia polityki finansowej państwa.

Cele polityki finansowej państwa, realizowane przez banki, można podzielić według różnych kryteriów, m. in. na cele o charakterze ekonomicznym i społecznym oraz na cele o charakterze porządkowo-administracyjnym. Do celów ekonomicznych i społecznych polityki finansowej państwa zaliczyć na przykład można osiągnięcie zakładanej siły nabywczej pieniądza i równowagi pieniężno-gospodarczej, uzyskanie optymalnej efektywności ekonomicznej gospodarki narodowej, osiągnięcie określonego poziomu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa i poszczególnych jego grup itp. Do celów natomiast porządkowo-administracyjnych można zaliczyć przestrzeganie przepisów finansowych (dyscyplina finansowa) w zakresie rozliczeń, finansowania itp., dokonywanie ustalonej wielkości nakładów na poszczególne rodzaje inwestycji w określonych działach i gałęziach gospodarki narodowej, kształtowanie się w ustalonych wielkościach wykorzystanych kredytów bankowych itp.

Osiągnięcie zakładanej siły nabywczej pieniądza i równowagi pieniężno-gospodarczej stanowi cele własne polityki finansowej, podczas gdy inne cele ustalone są w ramach dziedzin polityki państwa — przemysłowej, rolnej, inwestycyjnej, społecznej itd.²²

Cele porządkowo-administracyjne służyć powinny jako środki realizacji celów ekonomiczno-społecznych. W pewnych jednak warunkach cele porządkowo-administracyjne w praktyce zyskują prymat, stają się celami głównymi. Przynosi to szkody gospodarce i społeczeństwu.

Skuteczność działalności banków zależy m. in. od skuteczności stosowanych przez nie prawnych form działania. Skuteczność zaś prawnych form działania banków zależy głównie od ich dostosowania do rodzaju realizowanych celów, czynników i okoliczności warunkujących ich stosowanie, wymogów psychiki ludzkiej. Biorąc pod uwagę wymienione warunki wydaje się, że w celu wzrostu skuteczności prawnych form działania banków sformułować można następujące postulaty.

Zakres działalności prawotwórczej banków winien zostać ograniczony. Prawa i obowiązki stron w stosunkach pieniężno-kredytowych powinny być w większym niż dotychczas stopniu regulowane przepisami powszechnymi rangi ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów. Za pomocą instrukcji i innych przepisów bankowych mogą być regulowane sprawy typu porządkowo-administracyjnego. Stopień szczegółowości tych przepisów powinien być podporządkowany niezbęd-

²² L. Kurowski (*Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 26) jako jedną z systemu zasad racjonalnej techniki finansowej wymienia zasadę „elastycznie pojmowanej równowagi finansowej, pozostającej zawsze naczelną wytyczną dla prowadzenia całości gospodarki finansowej [...]”.

nym wymogom zapewnienia: jednolitości postępowania w sprawach finansowych, odpowiednich materiałów informacyjnych dla celów kontrolnych i sprawozdawczych oraz bezpieczeństwa mienia społecznego i indywidualnego, którym dysponują banki.

Ustalony na podstawie przesłanek zakres instytucjonalizacji działań banków poprzez większą ogólność przepisów²³, a zatem i stabilność rozwiązań, stwarzałby lepsze warunki rozwoju i umocnienia samodzielności jednostek gospodarczych oraz lepiej przyczyniałby się do kształtowania pozytywnych, społecznie korzystnych postaw ludzkich wobec instytucji prawnych pieniężno-kredytowych i procesów gospodarczych realizowanych za ich pomocą²⁴.

Jeżeli chodzi o zakres stosowania w działalności banków aktów finansowych i umów cywilnoprawnych to przyjąć należy, że forma umów bardziej sprzyja samodzielnym działaniom organów przedsiębiorstw i innych kontrahentów banków oraz kształtowaniu ich odpowiedzialności i inicjatywy gospodarczej. Może być ona stosowana wszędzie tam, gdzie chodzi o spełnianie usługowych zadań banków i gdzie banki spełniają zadania organów zarządzania gospodarką narodową przy użyciu parametrów ekonomiczno-finansowych.

Chodziłoby w tym przypadku jednak o to, żeby umowom między bankami a ich kontrahentami zapewnić bardziej realne, faktyczne znaczenie niż w dotychczasowej praktyce. Ażebym umowa była faktyczną podstawą kształtowania stosunków między stronami, a nie tylko formalną postacią realizacji aktu finansowego banku²⁵. W tym celu należałoby rozszerzyć zakres swobody stron, zwłaszcza kontrahentów banków, w kształtowaniu warunków umowy oraz dopuścić możliwość rozstrzygania spornych kwestii między bankiem a jego kontrahentem w drodze arbitrażowej lub sądowej.

We wszystkich przypadkach, gdzie banki występują jako organ finansowy administracji państwa oraz w tych przypadkach, gdzie nie można zapewnić umowom faktycznego cywilnoprawnego charakteru, gdzie konieczne jest przejawianie się władczej roli banków właściwe jest stosowanie aktów finansowych.

²³ „Norma prawna musi mieć charakter ogólny, nie może ona ujmować zbyt szczegółowo wszystkich możliwych przypadków [...]”. M. Werałski, *Instytucje prawno-finansowe a kategorie ekonomiczne*, [w:] *System instytucji...*, t. II, s. 66.

²⁴ Zagadnienia wpływu rozwiązań prawno-finansowych systemu bankowokredytowego na procesy psychiczne pracowników przedsiębiorstw są przedmiotem rozważań w pracy: Z. Kornacki, *Wybrane instytucje systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych w świetle psychologii społecznej*, Gdańsk 1978, s. 108–140.

²⁵ „Ze stosunków tych należy wyeliminować wszystkie środki o charakterze nakazowo-administracyjnym, które nie odpowiadają nowemu systemowi finansowemu państwa”. J. Kaleta, W. Romanowska, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1984, s. 109–110.

Niewładcze formy działania banków (opinie, informacje, postulaty itp.) są skuteczne tylko wówczas, kiedy zadaniem ich stosowania jest przyczynianie się do osiągnięcia celów realizowanych za pomocą głównych, omówionych wyżej form (instytucjonalizacji, aktów finansowych i umów cywilnych). W przypadku przerodzenia się niewładczych form działania w cel samoistny, jeżeli wykonywane są po to, aby zrealizować nakazane w tym zakresie przez organ nadrzędny zadania, stają się zbyteczne, a nawet szkodliwe. Absorbują one bowiem wówczas czas i energię aparatu bankowego nie przynosząc żadnych korzyści społecznych.

Podobnie ma się sprawa z czynnościami materialno-technicznymi. W niezbędnym zakresie dla wykonania czynności banków, zabezpieczenia mienia i dla celów informacyjnych stosowanie ich jest uzasadnione. Czynności materialno-techniczne przekraczające te potrzeby są przejawem przerostu biurokracji w działalności banków, a więc są szkodliwe.

Poprawa skuteczności prawnych form działania wpłynęłaby zapewne na poprawę skuteczności ogólnej działalności banków.

Uniwersytet Gdański
Instytut Administracji i Zarządzania

Zygmunt Kornacki

LEGAL FORMS OF THE INFLUENCE OF BANKS ON THE ECONOMY OF ENTERPRISES

Banks influence the economy of enterprises, using certain forms of legal actions. The forms of legal acting are understood in this paper as legally established ways of performance of banking operations. The legal forms of bank activity are: a) institutionalization, b) issuing of financial acts and making civil law contracts, c) non-authoritative acts, and d) material-technical operations.

The importance and range of application of particular forms in bank activity depend on: a) the character and role of banks in the economic system of the state, b) the system of management of national economy, c) the organizational-legal form of the bank and its organizational rank, d) the kind of bank activity and kind of contracting party.

In the socialist structure, banks fill parallel the role of organs of management of national economy and financial administration of the state, and the role of service units for their home and foreign clients. Acting as organs of the state, banks introduce a wide range of regulations of rights and duties of enterprises, by means of bank rules (institutionalization), issuing of financial acts and non-authoritative acts. When filling service functions, the banks use the form of civil

law contracts. The contracts are mostly only a legal form of realization of financial decisions of banks, taken from the position of organs managing the national economy.

In a centralized directive system of managing the national economy, banks fulfil primarily the function of state organs of management and administration. Otherwise, in a decentralized parametric system, the service role of banks increases.

The importance and range of particular legal forms of activity of banks depend also on the type of bank (state-owned, state-co-operative, cooperative, company), and its organizational rank (central, regional branch, local branch), the kind of banking operations (contracting credit, keeping of bank accounts, settlement of accounts, foreign currency dealings, etc.), the character of client (state-owned enterprises, cooperative, private, foreign, companies, etc.).

The efficiency of legal forms of bank activity can be assessed by the degree of realization of principles and goals of financial policy of the state, achieved by means of financial credit instruments. The efficiency depends mainly on adapting the forms of activity to the kind of realized goal, to the existing circumstances and conditions, and to the needs of human psychology.

To increase the efficiency of the legal forms of bank activity and to adapt the bank activity to the conditions of the economic reform realized in Poland, we should: a) limit the range of legislative activity of banks, b) give the civil law contracts between the banks and their clients a more real and actual importance than before, c) adapt the range of non-authoritative forms of bank activity to real needs of realization of goals of financial policy of the state, d) adapt the range of material-technical operations to necessary needs, as regards information and safety of monetary circulation.