

Witold Olszowy, Ryszard Tomaka

PRAWNE ASPEKTY PRZYJĘCIA INWESTYCJI DO FINANSOWANIA*

Ze względu na znaczenie inwestycji dla gospodarki narodowej oraz rozwoju gospodarczego kraju działalność inwestycyjna podlega szczególnej reglamentacji. Reglamentacja ta ma na celu dokonanie selekcji zapotrzebowań inwestycyjnych pod kątem widzenia ich roli społeczno-gospodarczej oraz możliwości realizacyjnych. Pociąga to za sobą konieczność nie tylko poddania działalności inwestycyjnej szczególnemu systemowi prawnemu, lecz także wprowadzenia odpowiedniego systemu zarządzania. Szczególnie ważną rolę w tym systemie odgrywa aparat bankowy.

Obok funkcji spełnianych przez bank w procesie inwestycyjnym¹ jedną z ważniejszych jest ostateczna kontrola przygotowania inwestycji do realizacji, znajdująca swój wyraz w instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania. Ma ona na celu niedopuszczenie do rozpoczęcia inwestycji nienależycie przygotowanych, czego wyrazem jest przyznanie bankowi prawa do odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania w sytuacji, gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli dojdzie on do wniosku, iż przygotowanie inwestycji nie spełnia wymogów przewidzianych w przepisach.

Instytucja przyjęcia inwestycji do finansowania od momentu jej wprowadzenia ulega ciągłej ewolucji², przybierając aktualnie formę decyzji administracyjnej banku dopuszczającej do realizacji inwestycji.

Bank, który nie jest instytucją bezpośrednio zaangażowaną w reali-

* Artykuł napisany w roku 1980.

¹ Szerzej na ten temat — por. J. Boguszewski, *Mechanizm funkcjonowania gospodarki socjalistycznej a funkcje aparatu bankowego*, „Finanse” 1970, nr 8 oraz tenże, *Rola, funkcje i metody pracy banku w nowym systemie inwestycyjnym*, „Studia Finansowe” 1971, nr 10. W. Woźniczko, *Banki a proces inwestycyjny*, Warszawa 1972.

² Por. E. Reder-Wilczyńska, *Odmowa przyjęcia inwestycji do finansowania*, „Studia Iuridica” (Uniwersytet Warszawski) 1975, nr 3, s. 135 i n.

zanie danego przedsięwzięcia inwestycyjnego, ma możliwość — jako ostatni organ rozpatrujący przygotowanie inwestycji — obiektywnego skontrolowania prawidłowości przygotowania inwestycji do realizacji, a w razie stwierdzenia wad i uchybień może odmówić przyjęcia inwestycji do finansowania.

Instytucja przyjęcia inwestycji do finansowania ma odniesienie nie tylko do inwestycji realizowanych ze środków kredytowych, co mogłoby sugerować jej określenie. Także inwestycje finansowane ze środków budżetowych oraz ze środków własnych inwestora muszą być w zdecydowanej większości przypadków przyjęte przez bank do finansowania. Od wymogu tego zwolnione są jedynie inwestycje modernizacyjno-odtworzeniowe podejmowane przez jednostki działające na rozrachunku gospodarczym o wartości kosztorysowej poniżej 10 mln zł, a (w odniesieniu do jednostek spółdzielczych — o wartości kosztorysowej poniżej 5 mln zł³.

W myśl obowiązujących zasad⁴, z uwzględnieniem wyjątków wyżej omówionych, przyjęcie inwestycji do finansowania jest warunkiem rozpoczęcia realizacji inwestycji. W przypadku bowiem rozpoczęcia inwestycji przed przyjęciem jej przez bank do finansowania inwestor wraz z wykonawcą zobowiązani są do zapłacenia kary. Kara ta równa się wartości kosztorysowej robót realizowanych przed przyjęciem inwestycji do finansowania i obciąża w równych częściach (po 50%) inwestora i wykonawcę. Płaconą jest na rzecz budżetu centralnego ze środków obrotowych przedsiębiorstwa, obciążając jego straty nadzwyczajne⁵. A zatem obok środków natury administracyjnoprawnej (np. pozwolenie na budowę) i cywilnoprawnej (np. kary umowne i odszkodowania) instrumenty finansowe i związane z nimi sankcje są równorzędnym elementem zapewniającym dyscyplinę realizacji inwestycji.

Niedopełnienie wymogów związanych z przyjęciem inwestycji do finansowania pociąga za sobą ostre sankcje nie tylko dla inwestora, a więc jednostki, na której ciąży obowiązek uzyskania bankowej decyzji przyjęcia inwestycji do finansowania, lecz także i na wykonawcy. Dyscyplina realizacji inwestycji jest więc w tym przypadku zagwarantowana niejako podwójnie: przez oddziaływanie na podmiot czynny (inwestora) i na podmiot bierny w aspekcie instytucji przyjęcia inwe-

³ Por. § 5 ust. 1 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 5 III 1976 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach gospodarki uspołecznionej (MP nr 15, poz. 69) oraz § 118, § 172 i § 192 instrukcji służbowej NBP A—8 z 1976 r., *Kredytowanie i kontrola jednostek na rozrachunku gospodarczym* (nie publikowana).

⁴ § 5 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 5 III 1976 r.

⁵ Tamże, § 12 oraz § 120 instrukcji służbowej NBP A—8.

stycji do finansowania (wykonawcę). Instytucja ta nakłada określone obowiązki nie tylko na inwestora, ale także i na wykonawcę, który może rozpocząć roboty związane z realizacją inwestycji dopiero po otrzymaniu od inwestora dokumentu stwierdzającego przyjęcie przez bank inwestycji do finansowania. Nie jest to jednak równoznaczne z niemożliwością wcześniejszego zawarcia umowy o realizację inwestycji. Instytucja przyjęcia inwestycji do finansowania nie stanowi przesłanki zawarcia umowy o realizację inwestycji⁶, lecz przesłankę, bez której realizacja danej umowy jest nieprawidłowa. Świadczą o tym wyżej omówione sankcje finansowe.

Przyjęcie inwestycji do finansowania nakłada szereg obowiązków zarówno na inwestora, wykonawcę, jak i na aparat bankowy. Do podstawowych obowiązków inwestora w tym zakresie należy przedstawienie bankowi odpowiednich dokumentów. Do wniosku o przyjęcie inwestycji do finansowania inwestor powinien dołączyć: zbiorcze zestawienie kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz zestawienie kosztów rozpoczynanych zadań inwestycyjnych, części założeń techniczno-ekonomicznych lub dokumentacji uproszczonej zawierającej uzasadnienie celowości inwestycji oraz rachunek ekonomicznej efektywności inwestycji, plan rzeczowo-finansowy zadania inwestycyjnego oraz dowód zapewnienia wykonawstwa robót (budowlano-montażowych⁷. Ponadto gdy inwestycja nie spełnia minimalnych warunków ekonomicznej efektywności, inwestor zobowiązany jest przedłożyć decyzję upoważnionego organu⁸ o realizacji inwestycji ze względów społecznych lub ważnych względów gospodarczych.

Spełnienie powyższych wymogów należy do obowiązków inwestora tylko w przypadku przyjęcia do finansowania inwestycji budowlanych. Natomiast w odniesieniu do pozostałych inwestycji dokumentem wymaganym do przyjęcia inwestycji do finansowania jest, obok wniosku in-

⁶ J. Okolski, *Stosunki umowne w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 1976.

⁷ Por. § 6 ust. 1 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 1976 r. oraz § 130 ust. 1 i 2 instrukcji służbowej NBP A—8.

⁸ Decyzję tę podejmują organy upoważnione do zatwierdzania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji. Zgodnie z przepisami uchwały nr 75 Rady Ministrów z 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji (MP nr 23, poz. 133) założenia techniczno-ekonomiczne zatwierdza dla inwestycji o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej właściwy minister resortowy, dla inwestycji rozwojowych — dyrektor zjednoczenia, kombinatu lub jednostki równorzędnej, dla inwestycji modernizacyjno-odtworzeniowych — dyrektor przedsiębiorstwa, dla inwestycji jednostek budżetowych: w planie centralnym — kierownik jednostki budżetowej z upoważnienia właściwego ministra, w planie terenowym — kierownik jednostki lub właściwego wydziału urzędu wojewódzkiego na podstawie upoważnienia wojewody.

westora, jedynie plan zakupu maszyn i urządzeń związanych z budownictwem oraz środków transportu lub projekt badań geologicznych. Plany te mogą być opracowywane w dowolnej formie, przy czym powinno być do nich załączone uzasadnienie celowości nakładów wraz z analizą ich ekonomicznej efektywności.

W odniesieniu do inwestycji finansowanych kredytem bankowym inwestor występuje jednocześnie z wnioskiem o przyjęcie inwestycji do finansowania i o przyznanie kredytu. W takiej sytuacji jest on zobowiązany dołączyć do wniosku o przyjęcie inwestycji do finansowania i przyznanie kredytu kalkulację środków na spłatę kredytu w maksymalnym okresie kredytowania.

Dużo prostsza jest dokumentacja niezbędna do przyjęcia przez bank do finansowania inwestycji wysokoefektywnych i szybkozwrrotnych przedsięwzięć inwestycyjnych, opłacalnych dla całej gospodarki narodowej. W tym przypadku wymagane jest tylko przedstawienie bankowi jedynie tzw. „skróconej charakterystyki decyzyjnej szybkozwrótnego przedsięwzięcia modernizacyjnego (innowacyjnego)”⁹. Dokument ten zawiera dane pozwalające na ocenę celowości inwestycji.

Po uzyskaniu wymaganych dokumentów bank na ich podstawie przystępuje do oceny przygotowania inwestycji do realizacji. Przepisy prawne nakładają w tym zakresie na bank cały szereg obowiązków¹⁰. W pierwszej kolejności bank sprawdza kompletność dokumentacji złożonej przez inwestora. W razie stwierdzenia, iż inwestor nie dotrzymał wymaganych warunków, bank informuje o tym organy zatwierdzające założenia techniczno-ekonomiczne inwestycji w celu podjęcia odpowiednich decyzji. W odniesieniu do inwestycji z zakresu budownictwa bank sprawdza również prawidłowość planu rzeczowo-finansowego, a w szczególności — czy inwestycja została włączona do planu w ramach dopuszczalnych rozmiarów na nakłady inwestycyjne i czy odpowiada warunkom określonym w narodowym planie społeczno-gospodarczym. Przedmiotem analizy banku jest także ekonomiczna efektywność inwestycji powiązana z cyklem realizacji ustalonym w założeniach techniczno-ekonomicznych.

Wymienione kierunki kontroli bankowej odnoszą się do wszystkich inwestycji budowlanych. Przepisy szczegółowe zobowiązują dodatkowo bank do skontrolowania — w przypadku inwestycji finansowanych kre-

⁹ Por. § 5 ust. 2 zarządzenia przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 12 V 1977 r., w sprawie zasad podejmowania i realizacji wysoko efektywnych i szybkozwrrotnych przedsięwzięć modernizacyjnych i innowacji technicznych (nie publikowane).

¹⁰ Por. § 6 ust. 3 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 1976 r.

dytem bankowym — zapewnienia spłaty kredytu w czasie nie przekraczającym maksymalnego okresu kredytowania. Natomiast przyjmując do finansowania inwestycje realizowane ze środków budżetowych lub środków własnych inwestora, bank ma także obowiązek sprawdzenia, czy dana jednostka posiada środki na sfinansowanie inwestycji.

Czynności kontrolne banku są znacznie węższe przy przyjęciu do finansowania inwestycji niebudowlanych. Ograniczają się one do sprawdzenia, czy dana inwestycja mieści się w ramach dopuszczalnych rozmiarów nakładów i czy nie budzi ona zastrzeżeń z punktu widzenia celowości. W odniesieniu do inwestycji finansowanych z kredytu bankowego przedmiotem analizy jest także możliwość spłaty kredytu w maksymalnym okresie kredytowania.

W sposób nieco odmienny przebiega kontrola mająca na celu przyjęcie do finansowania inwestycji o wysokim stopniu efektywności lub szybkozrotnych przedsięwzięć modernizacyjnych i innowacji technicznych. Ze względu na specyficzny charakter tych przedsięwzięć inwestycyjnych, których głównym celem jest zapewnienie ponadplanowego przyrostu wyrobów przeznaczonych na zaopatrzenie rynku, eksport lub kooperację i zaopatrzenie związane bezpośrednio z produkcją rynkową i eksportem, procedura prawna przyjęcia tych inwestycji do finansowania opiera się na innych kryteriach.

Ponieważ podstawowym celem tych inwestycji jest m. in. przyczynienie się do oszczędności zużycia materiałów i surowców (szczególnie importowanych) oraz oszczędności w zatrudnieniu, muszą one spełniać przeto ściśle określone przez przepisy prawne wymogi. Tak więc inwestycje tego rodzaju muszą być zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 8 miesięcy, a zwrot nakładów nie powinien przekraczać 24 miesięcy. Wartość kosztorysowa zadania nie powinna przekraczać 25 mln zł, zaś udział robót budowlano-montażowych nie może być większy niż 10% ogólnego kosztu.

Oddział banku finansującego zobowiązany jest do sprawdzenia zgodności podejmowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego z tymi wymogami¹¹. Należy jednak nadmienić, iż kryteria, jakim powinna odpowiadać inwestycja tego typu, ze względu na rodzaj organizacji gospodarczej mogą zostać zindywidualizowane w drodze porozumienia z odpowiednim ministrem resortowym. Wówczas bank w celu przyjęcia inwestycji do finansowania zobowiązany jest do sprawdzenia jej zgodności z ustalonymi w porozumieniu wymogami.

¹¹ Por. § 5 ust. 3 zarządzenia przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 12 V 1977 r.

W przypadku inwestycji o wysokim stopniu efektywności kierunki, w jakich przebiega kontrola banku przy przyjmowaniu ich do finansowania, są ściśle skonkretyzowane. Pewne wątpliwości budzą natomiast obowiązujące w tym względzie zasady stosowane w odniesieniu do pozostałych typów inwestycji. Mają one niejednokrotnie zbyt ogólnikowy charakter, a co gorsza — czasami są ze sobą sprzeczne. Przykładem zbyt ogólnikowego sformułowania tych zagadnień są przepisy zobowiązujące bank do badania ekonomicznej efektywności inwestycji. Przedstawiane przez inwestora dokumenty są badane przez bank zarówno pod względem formalnym (kompleksowość dokumentacji), jak i merytorycznym. Kontrola merytoryczna dotyczy z reguły tylko niektórych wycinków dokumentacji inwestycyjnej, jak np. zapewnienia wykonawstwa, odpowiedniego cyklu realizacji itp. Wprowadzenie natomiast wymogu badania ekonomicznej efektywności inwestycji pociąga za sobą konieczność merytorycznego sprawdzenia (prawie całej dokumentacji, co chociażby z punktu widzenia struktury organów zarządzania procesem inwestycyjnym w wielu przypadkach byłoby czynnością zbędną. We wcześniejszych bowiem etapach procesu inwestycyjnego szereg innych jednostek dokonuje bardzo szczegółowej i wyspecjalizowanej oceny ekonomicznej efektywności inwestycji (przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej, opracowywaniu i zatwierdzaniu założeń techniczno-ekonomicznych).

W związku z tym należy postulować, aby przepisy prawne bardziej konkretyzowały obowiązek banku w tym zakresie. Zbyt ogólnikowe stwierdzenia upoważniające bank do badania ekonomicznej efektywności inwestycji doprowadzają w efekcie do powielania przez bank wcześniejszych czynności dokonanych przez inne jednostki, o co z pewnością ustawodawcy nie chodziło.

Przepisy prawne przewidują w pewnych wypadkach dopuszczenie do realizacji inwestycji nie odpowiadających warunkom potrzebnym do przyjęcia inwestycji do finansowania przez bank. Dotyczy to inwestycji strukturalnych włączonych do planu na podstawie decyzji Rady Ministrów, inwestycji planu centralnego podjętych na podstawie decyzji ministra resortowego w porozumieniu z prezesem NBP oraz inwestycji planu terenowego podjętych na podstawie decyzji wojewody w uzgodnieniu z dyrektorem oddziału wojewódzkiego banku. W tych sytuacjach nie bank, lecz wymienione organy decydują o przyjęciu danej inwestycji do finansowania¹². Niejasne jest natomiast, czy inwestycje tego typu muszą odpowiadać wszystkim warunkom niezbędnym dla

¹² Por. § 6 ust. 4 i 5 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 1976 r. oraz § 134 ust. 2 instrukcji służbowej NBP A—8.

przyjęcia inwestycji do finansowania, czy też tylko niektórym z tych wymogów. Przepisy uchwały Rady Ministrów w sprawie finansowania inwestycji wskazują na to pierwsze rozwiązanie, natomiast instrukcja bankowa zwalnia takie inwestycje tylko od niektórych wymogów niezbędnych do przyjęcia inwestycji do finansowania¹³. Względny słuszości przemawiają za rozwiązaniem zawartym w instrukcji bankowej. Niemniej jednak obowiązujące w tym zakresie przepisy powinny zostać ujednolicone i skonkretyzowane. W szczególności wyraźniej powinny być określone wymogi formalne i merytoryczne, od których może zostać zwolniona inwestycja przy przyjmowaniu jej do finansowania, oraz kompetencje w tym zakresie organów zarządzania procesem inwestycyjnym.

Dotychczasowe rozważania wskazują, iż w zależności od prawnego uregulowania instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania funkcje banku w procesie przygotowania inwestycji do realizacji mogą kształtować się bardzo różnorodnie. W odniesieniu do większości inwestycji bank jest z reguły organem współdecydującym o realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Jednakże w przypadku inwestycji podejmowanych decyzją wojewódzkich organów administracji państwowej rola banku sprowadza się jedynie do kontroli przygotowania inwestycji do realizacji, a i ta kontrola może zostać w wielu wypadkach wyłączona. Różna sytuacja prawna banku w przypadku instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania uwidacznia się jeszcze wyraźniej przy analizie form prawnych, w jakich następuje przyjęcie bądź odmowa przyjęcia inwestycji do finansowania.

W zależności od metody finansowania inwestycji występują dwie formy przyjęcia inwestycji do finansowania — inna przy inwestycjach finansowanych z kredytu bankowego i inna przy inwestycjach finansowanych ze środków budżetowych i środków własnych inwestora.

W przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w całości lub w części kredytem bankowym inwestor składa wniosek o przyjęcie inwestycji do finansowania w postaci jednego dokumentu łącznie z wnioskiem o przyznanie kredytu. Wyjątkiem od tej zasady jest wniosek o udzielenie antycypacyjnego kredytu inwestycyjnego w przypadku, gdy łączna wartość nakładów inwestycyjnych nie przekracza 10 mln zł.

Jeżeli wniosek o przyjęcie inwestycji do finansowania i przyznanie kredytu odpowiada wymogom formalnym i merytorycznym, bank przyjmuje inwestycje do finansowania zawiadamiając jednocześnie inwestora o przyznaniu kredytu. Tak więc zawiadomienie o przyznaniu kre-

¹³ Por. § 6 ust. 4 uchwały nr 45 Rady Ministrów z 1976 r.; § 134 ust. 2 instrukcji służbowej NBP A—8.

dytu jest równoznaczne z przyjęciem przez bank inwestycji do finansowania. Wniosek inwestora o przyznanie kredytu i zawiadomienie banku o przyznaniu kredytu są dokumentami stwierdzającymi zawarcie umowy kredytowej, z drugiej jednak strony zawiadomienie banku o przyznaniu kredytu ma także charakter decyzji administracyjnej banku o przyjęciu inwestycji do finansowania.

Inna forma prawna występuje przy przyjęciu do finansowania inwestycji modernizacyjno-odtworzeniowych finansowanych ze środków własnych lub innych środków pozakredytowych oraz inwestycji o wysokim stopniu efektywności. W pierwszym przypadku bank wystawia zaświadczenie o przyjęciu inwestycji do finansowania uprawniające do realizacji inwestycji¹⁴. W drugim natomiast przypadku przyjęcie do finansowania bank potwierdza wpisem do złożonej przez inwestora „skróconej charakterystyki decyzyjnej szybkozwrotnego przedsięwzięcia modernizacyjnego (innowacyjnego)”¹⁵.

Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku nieprzyjęcia inwestycji do finansowania. Jeżeli źródłem finansowania inwestycji jest kredyt bankowy, nieprzyjęcie inwestycji do finansowania przybiera formę odmowy udzielenia kredytu, zwaną niekiedy odmową zawarcia umowy kredytowej. Natomiast w sytuacji, gdy źródłami finansowania inwestycji są środki budżetowe lub fundusze własne poszczególnych jednostek, nieprzyjęcie inwestycji do finansowania następuje w formie wydania przez bank zaświadczenia o odmowie przyjęcia inwestycji do finansowania.

Nieprzyjęcie inwestycji do finansowania może nastąpić w formie odmowy bądź odroczenia przyjęcia inwestycji do finansowania. Odmowa przyjęcia inwestycji do finansowania oznacza, iż bank podejmuje decyzję nie dopuszczającą danej inwestycji do realizacji (np. z powodu małej efektywności ekonomicznej czy też społecznej niecelowości). Natomiast odroczenie przyjęcia inwestycji do finansowania oznacza tylko, iż realizacja inwestycji zostaje zawieszona do chwili usunięcia stwierdzonych przez bank niedociągnięć w jej przygotowaniu. Formę odmowy bądź nieprzyjęcia inwestycji do finansowania stosuje się w zależności od metody finansowania inwestycji. Jednakże kryterium źródeł finansowania nie zawsze stanowi najlepszą podstawę do stosowania różnych form prawnych nieprzyjęcia inwestycji do finansowania.

Nieprzyjęcie inwestycji do finansowania oznacza, iż dana inwestycja albo w ogóle nie będzie realizowana, albo też jej realizacja zostanie odroczone do czasu usunięcia stwierdzonych przez bank nieprawidłowości w przygotowaniu inwestycji do realizacji. W czasie decydowania

¹⁴ § 178 ust. 2 instrukcji służbowej NBP A—8.

¹⁵ Tamże, § 134, ust. 4.

przez bank o przyjęciu inwestycji do finansowania poczyniono już szereg nakładów związanych z planowaniem inwestycji, jej zaprojektowaniem czy też zapewnieniem możliwości jej wykonawstwa. Nieprzyjęcie inwestycji do finansowania oznacza zatem, iż poczynione wcześniej nakłady nie zwrócą się w postaci określonych efektów bądź też nie zwrócą się w pełnej wysokości w przypadku odroczenia na skutek dezaktualizacji wyników dotychczas świadczonych prac. W obu przypadkach skutki tych decyzji, o ile zostaną one podjęte zbyt pochopnie, mogą przynieść wiele szkód gospodarce narodowej. Z tych też powodów nieprzyjęcie inwestycji do finansowania zostało szczegółowo uregulowane przez przepisy prawne, które dają bankowi prawo odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania tylko w przypadkach ściśle określonych w przepisach i przy zachowaniu odpowiedniej procedury. W ten sposób możliwość swobodnej decyzji banku co do przyjęcia inwestycji do finansowania bądź też odmowy lub odroczenia została w znacznym stopniu ograniczona.

Nieprzyjęcie do finansowania inwestycji finansowanej kredytem bankowym następuje najczęściej w formie odroczenia, pomimo iż decyzja banku przyjmuje formę odmowy udzielenia kredytu (odmowy zawarcia umowy o kredyt). Bank ma prawo odroczyć przyjęcie inwestycji do finansowania, gdy nie spełnia ona przewidzianych przez przepisy prawne warunków. W celu usunięcia przez inwestora stwierdzonych uchybień bank zawiadamia o swojej decyzji jednostkę nadrzędną inwestora (zjednoczenie). Taka forma nieprzyjęcia inwestycji do finansowania, w aspekcie struktury organów zarządzania procesem inwestycyjnym jest uzasadniona, odnosi się bowiem do inwestycji rozwojowych, a więc najważniejszych z punktu widzenia gospodarki narodowej.

W opracowaniu i przygotowaniu tych inwestycji do realizacji bierze udział wiele organów i jednostek, których przedmiotem działania jest nie tylko techniczna i technologiczna strona inwestycji, lecz także jej aspekty ekonomiczne (np. celowość, koszty, efektywność). W tym stanie rzeczy nadanie bankowi uprawnień do definitywnej odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania, równoznacznej z niemożliwością jej realizacji, podważałoby w pewnym sensie rolę, a nawet ustrojową pozycję niektórych organów. Mimo wcześniejszych ich ustaleń bank decydowałby ostatecznie o możliwości realizacji inwestycji. Pełniłby on wówczas w procesie inwestycyjnym rolę nadrzędną w stosunku do wszystkich innych podmiotów, decydujących o podjęciu określonych zadań inwestycyjnych. Kolidowałoby to wyraźnie z pozycją i rolą poszczególnych organów i jednostek uczestniczących w procesie przygotowania inwestycji do realizacji. Z tych też powodów definitywna odmowa przyjęcia

do finansowania tego typu inwestycji planu centralnego może nastąpić tylko na podstawie decyzji ministra resortowego podjętej w porozumieniu z prezesem NBP. Natomiast w stosunku do inwestycji rozwojowych planu terenowego decyzję taką podejmuje wojewoda w porozumieniu z dyrektorem oddziału wojewódzkiego NBP¹⁶.

Definitywna odmowa przyjęcia przez bank inwestycji do finansowania nie powinna mieć przeto miejsca w stosunku do inwestycji rozwojowych. Tymczasem przepisy prawne przewidują sytuację, w której bank może odmówić przyjęcia tego typu inwestycji do finansowania. Co prawda określenie to nie zostało użyte *expressis verbis* w przepisach, jednakże ich analiza prowadzi do wniosku, iż ma się do czynienia z instytucją odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania.

W przypadku inwestycji kredytowanej przez bank inwestor ma obowiązki opracowania kalkulacji środków przewidzianych na spłatę kredytu w maksymalnym okresie kredytowania. Kalkulacja ta jest dołączona do wniosku o przyjęcie inwestycji do finansowania i udzielenie kredytu. Jeżeli z przedstawionej kalkulacji wynika brak możliwości spłaty kredytu w maksymalnym okresie kredytowania, bank odmawia przyjęcia kalkulacji, w efekcie czego odmawia udzielenia kredytu i przyjęcia inwestycji do finansowania. Jednak w większości przypadków odmowa banku w tym zakresie ma także charakter warunkowy. Na podstawie decyzji odpowiednich organów inwestor może zostać zwolniony od obowiązku przedstawienia kalkulacji spłaty kredytu. Tym samym odmowa banku przyjęcia inwestycji do finansowania będzie miała charakter warunkowy, w efekcie więc wystąpi tu raczej forma odroczenia, a nie odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania.

W konsekwencji powyższych ustaleń wydaje się, iż nieprzyjęcie do finansowania inwestycji rozwojowych przez bank powinno odbywać się jedynie w trybie odroczenia albo odmowy warunkowej. Formy te bowiem pozwalają bankowi na pełną analizę i kontrolę właściwego przygotowania inwestycji do realizacji z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej, głównie w aspekcie nakładów finansowych, z drugiej jednak strony formy te nie podważają ustrojowej pozycji oraz roli poszczególnych organów i instytucji partycypujących w fazie przygotowania inwestycji do realizacji. Niestety, aktualnie obowiązujące przepisy nie normują tego zagadnienia w sposób jednoznaczny, a co gorsza, operują one terminami „odroczenie” i „odmowa przyjęcia inwestycji do finansowania” w sposób zamienny¹⁷.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Por. § 134 ust. 3 i 4 instrukcji służbowej NBP A—8.

Wolne natomiast od omówionych wyżej wad są rozwiązania przyjęte w odniesieniu do inwestycji spółdzielczych, gdzie nieprzyjęcie inwestycji do finansowania może nastąpić jedynie w formie odroczenia, zaś uprawnienia w zakresie odmowy przyjęcia inwestycji do finansowania przysługują tylko odpowiednim zarządom centralnym związków spółdzielni.

W sposób odmienny od dotychczas przedstawionych prezentuje się zagadnienie form prawnych nieprzyjęcia inwestycji do finansowania ze środków pozakredytowych. W przypadku tych inwestycji nieprzyjęcie do finansowania ma formę odmowy, ponieważ w przypadku stwierdzonych uchybień bank nie wystawia zaświadczenia upoważniającego do realizacji inwestycji. Podkreślić jednak należy, iż w odniesieniu do tego typu inwestycji przepisy nie posługują się terminami „odroczenie” ani „odmowa przyjęcia inwestycji do finansowania”, co prowadzić może do pewnych nieporozumień. Należy przeto postulować, aby przepisy instrukcji bankowej wyraźnie określały, w jakiej formie następuje nieprzyjęcie do finansowania inwestycji finansowanych ze środków własnych inwestora. Ponadto wydaje się, iż w tym zakresie obok formy odmowy powinna być dopuszczona także forma odroczenia. Zastosowanie tej drugiej formy w stosunku do inwestycji modernizacyjno-odtworzeniowych wydaje się celowe zarówno ze względów natury gospodarczej, jak i społecznej. W wielu bowiem przypadkach uchybień formalnych i merytorycznych w zakresie wymogów potrzebnych do spełnienia przy przyjęciu inwestycji do finansowania inwestor przy odpowiednim działaniu interwencyjnym banku (odroczenie przyjęcia inwestycji do finansowania) byłby w stanie szybko je usunąć i przystąpić do realizacji inwestycji.

Sumując dotychczasowe rozważania, instytucja przyjęcia inwestycji do finansowania czyni z banku jeden z ważniejszych organów zarządzania działalnością inwestycyjną, i to już na etapie przygotowania inwestycji do realizacji. Pomijając kwestie związane z finansowaniem inwestycji, charakter prawny tej instytucji wyposaża bank w szereg środków władczego oddziaływania na inwestora. Instytucja przyjęcia inwestycji do finansowania ma przeto wyraźne znamiona aktu administracyjnego, z pewnością zaś należy uznać ją za indywidualny akt finansowy. Jest to bowiem akt wydany przez aparat administracji finansowej (bank), skierowany do konkretnego adresata (inwestor), oparty na ogólnie obowiązujących przepisach, mający charakter jednostronny i skierowany do adresata stojącego poza organem wydającym akt.

W przeciwieństwie jednak do wielu innych indywidualnych aktów finansowych cechą charakterystyczną przyjęcia inwestycji do finansowania jest zróżnicowanie form prawnych tej instytucji, i to zarówno

ze względów przedmiotowych (rodzaj inwestycji), jak i podmiotowych (rodzaj inwestora). Ze względu na elastyczność procesu inwestycyjnego, w którego ramach powinna być uwzględniona specyfika danego przedsięwzięcia inwestycyjnego, jest to rozwiązanie prawidłowe. Z drugiej jednak strony reglamentacja procesu inwestycyjnego wymaga dość szczegółowego, spójnego i niesprzecznego określenia prawnych form instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania. Niestety, obowiązujące aktualnie rozwiązania nie czynią zadość tym wymogom. Uwidacznia się to w formach prawnych przyjęcia inwestycji do finansowania, a szczególnie w różnych, używanych nie zawsze w sposób prawidłowy formach prawnych nieprzyjęcia inwestycji do finansowania. Dalsze stosowanie instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania przez bank zależy od przyjętego kierunku rozwiązań prawnych określających pozycję i rolę banku w sferze stosunków inwestycyjnych. Pozostawienie w nie zmienionej postaci przepisów prawnych zapewniających bankowi pozycję podmiotu kontrolującego prawidłowość podejmowanych przez jednostki gospodarki społecznej decyzji inwestycyjnych, w większości niezależnie od korzystania z kredytu bankowego, czyni zasadnym posługiwanie się nadal instytucją przyjęcia inwestycji do finansowania przez bank. Natomiast w sytuacji zerwania z obligatoryjnością kredytowania inwestycji oraz wprowadzenia w to miejsce rozwiązań narzucających jednostkom gospodarki społecznej ekonomiczną konieczność posługiwania się kredytem bankowym powstaje problem przydatności omówionej instytucji i dalszego jej utrzymania. Wydaje się, iż w przypadku braku obligatoryjności kredytowania inwestycji rozwojowych, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów ekonomiczno-finansowych skłaniających jednostki gospodarki społecznej do zaciągania kredytów, bank uzyskałby dużo większe niż obecnie możliwości kontroli, a także oddziaływania praktycznie na większość inwestycji podejmowanych przez inwestorów spółdzielczych i państwowych. W takim modelu stosunków inwestycyjnych w zasadzie nie ma warunków dla dalszego funkcjonowania instytucji przyjęcia inwestycji przez bank do finansowania w nie zmienionym kształcie.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową UŁ

Витольд Ольшовы, Рышард Томака

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЯТИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Инвестиционная деятельность, ввиду своего значения для народного хозяйства, подлежит правовой регламентации. Доказательством этого может послужить принятие банком инвестиций для финансирования. В настоящей статье рассматриваются правовые аспекты этой деятельности.

Принятие инвестиций для финансирования носит характер административного решения банка, дающего право приступить к осуществлению инвестиций. Это решение применяется к большинству инвестиций, предпринимаемых народным хозяйством, с целью контроля за подготовкой инвестиций к реализации. В исключительных случаях имеется возможность не применять принятия банком инвестиции для финансирования. Предприятие инвестиций вне этого учреждения порождает строгие санкции правового характера, в том числе правово-финансовые.

В следующей части статьи авторы рассматривают обязанности хозяйственных субъектов в связи с принятием инвестиций банком для финансирования, с учётом разных видов инвестиций. Отмечают также роль банка в процессе правильной подготовки инвестиций для реализации. Затем следует характеристика форм правового решения банка о принятии либо отказе принятия инвестиций для финансирования и указывается на потребности нового урегулирования в этой области.

В итоге подчёркивается, между прочим, что дальнейшее применение этого института в случае принятия инвестиций банком для финансирования зависит от новых направлений в управлении народным хозяйством.

Разрыв с обязанностью кредитирования инвестиций и, вместо того, введение экономико-финансовых механизмов, побуждающих единицы обобществлённого сектора народного хозяйства к кредитированию, делает необоснованным дальнейшее применение института принятия инвестиций банком для финансирования.