



Kopia

Biuro Ministra

BMS-051-4-277/2017

Warszawa, dnia 22 listopada 2017 r.

Pan

Stanisław Baranowski

Szanowny Panie,

nawiązując do przekazanej za pośrednictwem Ministerstwa Finansów Pana petycji, dotyczącej *rozszerzenia zadań własnych gminy, objętych art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o przepis zapewniający: zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gromadzenia i przechowywania środków pieniężnych – tj. obowiązek prowadzenia banków samorządowych*, przekazuję następujące wyjaśnienia, sporządzone na podstawie stanowisk Departamentu Administracji Publicznej MSWiA oraz Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego MF.

Na wstępie należy zauważyć, że zasady prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, a także oddziałów instytucji kredytowych oraz zasady sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r., poz. 1988, z późn. zm.). Właściwe do interpretacji przedmiotowej ustawy jest Ministerstwo Finansów.

Z informacji przekazanych przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego MF wynika, iż w obecnym stanie prawnym ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi. Zarówno bank w formie spółki akcyjnej, jak i bank spółdzielczy może być utworzony po uzyskaniu zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. Wniosek do Komisji Nadzoru Finansowego o wydanie zezwolenia na utworzenie banku powinien spełniać wymogi określone w art. 31 ustawy Prawo bankowe i zawierać m. in. nazwę i siedzibę banku, określenie czynności bankowych, do których wykonywania bank ma być upoważniony, dane dotyczące założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, kapitału założycielskiego oraz projekt statutu.

Określone ustawą Prawo bankowe wymogi, obowiązujące zarówno przy tworzeniu jak i działalności banków, są jednakowe dla poszczególnych rodzajów banków krajowych i niezależne od celu działalności danego banku czy charakteru jego założycieli. Propozycja tworzenia banków samorządowych, o której mowa w Pana wystąpieniu, wymaga dokonania analizy w aspekcie potencjalnych korzyści i kosztów. Inicjatywa w zakresie utworzenia banku komunalnego leży w gestii jednostek samorządu terytorialnego.

W tym miejscu warto także przywołać ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 827), która w art. 10 stanowi, że poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich po spełnieniu wymienionych w tym przepisie warunków. Jednym z rodzajów działalności, którymi mogą zajmować się te spółki są czynności bankowe.

W doktrynie pojawia pogląd, iż jeżeli dana gmina zdecyduje się utworzyć bank w formie spółki akcyjnej (razem z co najmniej dwoma innymi założycielami, będącymi osobami fizycznymi lub prawnymi - art. 13 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe) lub też jeżeli zdecyduje się przystąpić do banku już istniejącego, działającego w formie spółki akcyjnej, to ów zajmujący się dokonywaniem czynności bankowych bank

(działający w sensie przedmiotowym poza sferą użyteczności publicznej) bezwzględnie będzie musiał prowadzić swoją działalność wyłącznie w sferze związanej z realizacją publicznych zadań spoczywających na macierzystej gminie. W tym kontekście powinien on zajmować się np. udzielaniem pożyczek lub kredytów wspierających finansowo przedsiębiorców prowadzących działalność w danej gminie lub też wspierających finansowanie inwestycji dokonywanych przez samą gminę. W żadnym więc razie bank ów nie mógłby być typowym bankiem komercyjnym, którego aktywność nastawiona by była (choćby jedynie częściowo) na pola (obszary) niemające nic wspólnego z zadaniami publicznymi danej gminy.

Z kolei, odnosząc się do zaproponowanego w petycji rozszerzenia zadań własnych gminy poprzez dodanie do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym przepisu nakładającego na gminę obowiązek prowadzenia banków samorządowych w pierwszej kolejności zauważenia wymaga, iż w myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wspomniana ustawa definiuje zadania własne jako zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty, które gmina wykonuje w imieniu i w interesie korporacji samorządowej. Zadania te mają charakter lokalny. Realizując je jednostka samorządu działa we własnych imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania własne gminy dzielą się na obowiązkowe oraz dobrowolne. W przypadku zadań o charakterze obowiązkowym muszą być one wykonywane – w przypadku uchylania się od ich wykonania organy nadzorujące samorząd mogą stosować administracyjne środki przymusu, w celu zmuszenia do ich realizacji. W przypadku zadań dobrowolnych jednostka ma prawo je realizować, ale decyzja o podjęciu się ich realizacji zależy od lokalnych potrzeb i możliwości. Zadania własne finansowane są w zasadzie z dochodów własnych gminy lub subwencji. Tego rodzaju zadania nakładane są na gminę na zasadzie decentralizacji.

Konkludując, bardzo duże znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju państwa, wynika m.in. z jego pozycji w porządku prawnym oraz kompetencji, które posiada. Nie ulega także wątpliwości, że jedną z najistotniejszych funkcji jednostek samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych. Dotyczy to zarówno zadań służących zaspokajaniu potrzeb lokalnych (zadania własne) jak i czy całego społeczeństwa (zadania zlecone z zakresu administracji rządowej). Przekazanie podstawowej jednostce samorządu terytorialnego jaką jest gmina dodatkowych zadań (w drodze ustawy) wymaga szczegółowych analiz i konsultacji, w tym rozważenia potencjalnych korzyści i kosztów, które wiązałyby się z takim rozwiązaniem. Nie można również pominąć, że tego rodzaju decyzja wiąże się z koniecznością zapewnienia środków niezbędnych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. A konsekwencją wprowadzenia w drodze ustawy określonego katalogu zadań własnych jednostek samorządowych, np. gminy, jest obowiązek spoczywający na określonej wspólnocie realizacji tych zadań. Warto również zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym gmina ma możliwość tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich. Jednym z rodzajów działalności, którymi mogą zajmować się te spółki, są czynności bankowe.

W kontekście powyższego, należy także dodać, że obecnie w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA nie są prowadzone prace zmierzające w kierunku nowelizacji art. 7 ustawy o samorządzie gminnym w postulowanym zakresie.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia, mam nadzieję, że uzna je Pan za przydatne.

Z poważaniem

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Wojciech Szymański