

# **PROPOZYCJE ZMIAN W OTOCZENIU REGULACYJNYM BANKU GOSPODARSTWA KRAJOWEGO W ZAKRESIE PONOSZENIA OBCIĄŻEŃ PUBLICZNOPRAWNYCH**

## **1. Cel działalności Banku Gospodarstwa Krajowego**

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego dopuszcza wykonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego („Bank”) czynności określonych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe. Bank może więc prowadzić pełną działalność bankową, a zatem wykonywać czynności bankowe zastrzeżone wyłącznie dla banków oraz czynności mające status czynności bankowych pod warunkiem, że są one wykonywane przez banki. Powyższe rozwiązanie umożliwia wykorzystanie przez Bank narzędzi stosowanych w działalności operacyjnej banków dla realizacji podstawowych celów działalności Banku, określonych w ustawie.

Ujęte przez ustawę o Banku Gospodarstwa Krajowego cele działalności tego Banku wyraźnie określają jego publiczną misję i specyfikę działalności na rynku bankowym. Do podstawowych celów działalności Banku Gospodarstwa Krajowego należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych. Obecnie Bank Gospodarstwa Krajowego łączy prowadzenie rynkowej działalności misyjnej w zakresie obrotu krajowego i zagranicznego z misją finansowego wspierania przedsięwzięć społeczno-gospodarczych Państwa. Rynkowa działalność misyjna służy podnoszeniu efektywności realizacji zadań zleconych, a także rozbudowie i wzmocnieniu infrastruktury i zasobów Banku Gospodarstwa Krajowego, wykorzystywanych do realizacji zadań zleconych przez organy administracji publicznej (np. Programu Inwestycje Polskie).

## **2. Specyfika regulacyjna w zakresie funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego**

Bank Gospodarstwa Krajowego został umieszczony na liście instytucji wyłączonych spod obowiązywania unijnych dyrektyw bankowych. Uzasadnieniem tego wyłączenia było ukierunkowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, w oparciu o przedstawione powyżej unormowania prawne, na obsługę zadań zleconych przez Radę Ministrów, przy jednoczesnym zapewnieniu mu możliwości prowadzenia rynkowej działalności misyjnej w zakresie pozwalającym na utrzymanie wykwalifikowanej kadry i zaplecza niezbędnego do właściwej obsługi funduszy powierzonych Bankowi, zważywszy na niepodejmowanie działań mających charakter nieuczciwej konkurencji w stosunku do innych instytucji finansowych. Wyłączenie Banku Gospodarstwa Krajowego spod obowiązku przestrzegania unijnych regulacji bankowych nie oznacza jednak wyłączenia spod działania przepisów ustawy - Prawo bankowe. Bank Gospodarstwa Krajowego, prowadząc działalność bankową (na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem

środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym), jest zobowiązany do przestrzegania przepisów obowiązujących inne banki.

Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego zapewnia Bankowi utrzymanie norm płynności płatniczej, przekazanie środków na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego, możliwość przekazania papierów wartościowych na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz możliwość udzielenia pożyczki ze środków budżetu państwa na zwiększenie funduszy podstawowych lub uzupełniających (art. 5a i 5b ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego). W celu utrzymania przez Bank Gospodarstwa Krajowego norm płynności płatniczej, określonej przepisami ustawy - Prawo bankowe, minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić, w imieniu Skarbu Państwa, gwarancji spłaty kredytów oraz linii kredytowych przyznanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego przez bank krajowy, bank zagraniczny lub instytucję kredytową, oraz spełnienia przez emitenta świadczeń pieniężnych wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego dłużnych papierów wartościowych, w szczególności obligacji lub bankowych papierów wartościowych (art. 3a ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego).

Na podstawie art. 5c ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, w przypadku gdy Bank posiada fundusze własne na poziomie wyższym niż poziom, który Bank jest zobowiązany utrzymywać zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe, Rada Nadzorcza, na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, może, w drodze uchwały obniżyć fundusz statutowy. Obniżenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego odbywa się poprzez:

- 1) wpłatę do budżetu państwa środków pieniężnych w wysokości kwoty, o którą obniżono fundusz statutowy;
- 2) nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa będących w posiadaniu Banku Gospodarstwa Krajowego skarbowych papierów wartościowych;
- 3) nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej akcji lub udziałów przekazanych uprzednio do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu podwyższenia funduszu statutowego.

Status szczególnej instytucji jaką jest Bank określają również przepisy dotyczące upadłości i likwidacji. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, do Banku stosuje się art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze. Przepis ten zawiera katalog podmiotów, w stosunku do których ogłoszenie upadłości jest niedopuszczalne. Nie można ogłosić upadłości: Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą, osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne uczelni. Bank Gospodarstwa Krajowego został więc zaliczony, *expressis verbis*, do kategorii „instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy (...) oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą.”

Ponadto ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw wprowadziła istotne w kontekście funkcjonowania Banku zmiany w zakresie likwidacji i finansowania. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, w przypadku likwidacji Banku, jego mienie i zobowiązania przejmuje z dniem likwidacji Skarb Państwa. Według uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw Bank Gospodarstwa Krajowego jest podmiotem, który nie posiada zdolności upadłościowej<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze nie można ogłosić upadłości

<sup>1</sup> Opinia Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2009 r., sygn. DL-P III 4290-30/09, dotycząca możliwości ogłoszenia upadłości Banku Gospodarstwa Krajowego.

instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą. Bank Gospodarstwa Krajowego został utworzony wprawdzie w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu Państwowych Instytucji Kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego (podmiotów utworzonych w drodze ustawy), jednakże obowiązująca w II RP hierarchia źródeł prawa dopuszczała wydawanie przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Z tego względu ustawowe pochodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego nie może budzić wątpliwości, co skutkuje brakiem zdolności upadłościowej na podstawie art. 6 pkt 4 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze. Oznacza to, że Bank Gospodarstwa Krajowego nie może upaść, możliwa jest jednak jego likwidacja (w opinii autora wymagałoby to przyjęcia odrębnej ustawy o likwidacji Banku Gospodarstwa Krajowego).

### **3. Autorskie propozycje zmian otoczenia regulacyjnego w zakresie ponoszenia obciążeń publicznoprawnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego**

Wobec powyższych rozwiązań ustawowych wzmacniających bezpieczeństwo funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego zdaniem autora zasadne byłoby wprowadzenie zmian legislacyjnych w trzech poniższych obszarach dotyczących ponoszenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego obciążeń publicznoprawnych:

1. Ograniczona partycypacja Banku Gospodarstwa Krajowego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.
2. Brak konieczności odprowadzania przez Bank Gospodarstwa Krajowego podatku dochodowego od osób prawnych.
3. Ustawowe zwolnienie pożytków od obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego z tzw. *withholding tax* dla nierezidentów.

#### **Ad 1.**

Wobec uwarunkowań prawnych dotyczących bezpieczeństwa i stabilności funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego, zasadne wydaje się wprowadzenie odrębnych uregulowań w zakresie uczestnictwa Banku w systemie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Nie bez znaczenia wydaje się być również ustawowa rola Banku przewidziana w art. 17 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych, tj. ustawowego agenta wypłat z tytułu wykupowanych akcji rekapitalizowanych przedsiębiorstw. Z kolei forma prawa funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego jako banku państwowego uniemożliwia wykorzystanie narzędzia przymusowego wykupu akcji, przewidzianego w tej ustawie. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, stanowiąca implementację Dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, ma głównie na celu zapewnienie deponentom nieprofesjonalnym szybkiego dostępu (w terminie do 20 dni roboczych) do środków ulokowanych na depozytach bankowych - w przypadku ich niedostępności. W ramach realizacji Strategii w 2012 r. Bank zaprzestał prowadzenia rachunków depozytowych oraz rachunków bieżących osób fizycznych (najmniej profesjonalnych uczestników rynku finansowego), a ochronę przed niedostępnością środków gwarantują odpowiednie zapisy art. 3 ust. 3 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego.

Za ograniczeniem obciążeń ponoszonych na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przemawia również struktura depozytów zgromadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Z przedstawionych w poniższej tabeli danych wynika, że zdecydowaną większość stanowią depozyty nie podlegające gwarantowaniu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (np. depozyty Skarbu Państwa, czy też depozyty instytucji finansowych).

Tabela 1. Depozyty przyjęte przez Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2008-2013 w mln zł

Deponent	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Institucje rządowe	12.214	12.158	16.190	16.863	26.674	20.247
Institucje samorządowe	263	1.368	1.778	2.444	2.386	1.675
Przedsiębiorstwa	1.555	1.103	1.477	3.930	2.755	3.625
Osoby fizyczne	861	615	469	492	48	24
Institucje finansowe	211	415	1.081	951	849	777

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego.

Uzasadnieniem proponowanego przez autora wyłączenia jest, przewidziany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tryb określający moment spełnienia warunku gwarancji. Według postanowień powyższej ustawy spełnienie warunku gwarancji następuje w związku z wydaniem przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o zawieszeniu działalności banku i ustanowieniu zarządu komisarycznego, o ile nie został on ustanowiony wcześniej, oraz wystąpienie do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. W świetle braku zdolności upadłościowej Banku, spełnianie tego warunku nie będzie możliwe. Mając na uwadze zabezpieczania Banku Gospodarstwa Krajowego, już obecnie obowiązujący w ustawie o Banku Gospodarstwa Krajowego wniosek, w przedmiocie wyłączenia Banku z zakresu regulacji gwarantowania depozytów, jest uzasadniony. Regwarancje (gwarancje pośrednie) Skarbu Państwa na całą działalność Banku czynią w praktyce system gwarantowania depozytów wobec depozytów złożonych w Banku Gospodarstwa Krajowego zbędnym.

Poniżej propozycja zapisów ustawowych:

„W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, z późn. zm.) wprowadza się art. X w brzmieniu:

X. Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do Banku Gospodarstwa Krajowego.”

W przypadku braku akceptacji powyższego rozwiązania autor proponuje wariant alternatywny (minimum) polegający na ograniczeniu np. do 50 % partycypacji Banku w opłacie rocznej uiszczanej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz obowiązku utrzymania funduszu ochrony środków gwarantowanych, a także całkowitej rezygnacji z konieczności ponoszenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego opłaty ostrożnościowej przeznaczonej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego utworzonego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym głównie w celu wsparcia rekapitalizacyjnego banków realizujących programy naprawcze.

Poniżej propozycja zapisów ustawowych:

„W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 14 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Bank Gospodarstwa Krajowego wnosi obowiązkowe opłaty roczne naliczone z zastosowaniem połowy stawek, o których mowa w art. 13.”;

2) art. 14a otrzymuje brzmienie:

„Art. 14a. 1. Podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu opłatę ostrożnościową w wysokości iloczynu stawki nieprzekraczającej 0,2 % i podstawy naliczania opłaty rocznej, o której mowa w art. 13 ust. 1a. Przepisy art. 13 ust. 2, 3, 3c i 5 oraz art. 14 ust. 2, 3 i 4 stosuje się odpowiednio.

2. Do Banku Gospodarstwa Krajowego przepisu ust. 1 nie stosuje się.”;

3) w art. 25 po ust. 3a dodaje się ust 3a w brzmieniu:

„3a. Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych w odniesieniu do Banku Gospodarstwa Krajowego ustalana jest jako iloczyn połowy stawki i sumy środków pieniężnych, o których mowa w ust. 2.”.

**Ad 2.**

Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych zawiera listę podmiotów zwolnionych od podatku. Należą one do dwóch kategorii: jedną stanowią podmioty związane z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego, a drugą podmioty odprowadzające podatek dochodowy w innym kraju Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W przypadku pierwszej grupy podmiotów ich dochody, które mogłyby stanowić potencjalnie podstawę opodatkowania, są przekazywane do budżetu państwa w postaci innej niż podatek, np. wpłat bezpośrednich. Dotyczy to również - niewymienionego w art. 6 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - Banku Gospodarstwa Krajowego, który przekazuje do budżetu państwa wypłatę z zysku lub nadwyżki funduszy własnych. Bank prowadzi działalność na mocy ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z którą minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia Bankowi Gospodarstwa Krajowego fundusze własne na poziomie gwarantującym realizację zadań Banku, a także środki na utrzymanie norm płynności płatniczej, o której mowa w przepisach ustawy - Prawo bankowe (art. 3 ust. 3 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego). W przypadku likwidacji Banku, jego mienie i zobowiązania przejmuje z dniem likwidacji Skarb Państwa (art. 3 ust. 4 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego). Zgodnie z art. 5c ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, Rada Nadzorcza Banku, na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, może w drodze uchwały obniżyć fundusz statutowy poprzez wpłatę do budżetu państwa środków pieniężnych, nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa skarbowych papierów wartościowych bądź nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej akcji lub udziałów przekazanych uprzednio do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu podwyższenia funduszu statutowego.

Ponadto istotą działalności Banku Gospodarstwa Krajowego jest wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących m.in. projekty realizowane z wykorzystaniem środków publicznych. Działalność Banku skupia się na realizacji zadań powierzonych przez Radę Ministrów oraz na obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego i spółek komunalnych. W ramach realizacji programów rządowych Bank m.in. wspiera projekty infrastrukturalne i inwestycje związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw, jest zaangażowany w program dopłat do niektórych kredytów, czy też oprocentowania, prowadzi obsługę różnego rodzaju funduszy, transakcji eksportowych, a także w prowadzenie działalności gwarancyjnej i poręczeniowej. Biorąc powyższe pod uwagę, nie można wykluczyć sytuacji, w której Bank musi przekazać na rzecz państwa należny podatek dochodowy i jednocześnie otrzymuje dokapitalizowanie na realizację wymienionych celów.

Za wyłączeniem Banku spod obowiązującej ustawy stanowią również rozwiązania przyjęte w analogicznej sytuacji w krajach Unii Europejskiej. W Niemczech, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 października 2002 r. o podatku dochodowym (Körperschaftsteuergesetz), federalne i landowe banki rozwoju, takie jak Kreditanstalt für Wiederaufbau, Landwirtschaftliche Rentenbank, Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, czy Investitionsbank Berlin (łącznie w § 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym wymienia się 22 podmioty) są zwolnione ze świadczenia podatkowego na takich samych warunkach jak Bundesbank (niemiecki odpowiednik Narodowego Banku Polskiego).

Na mocy chorwackiego ustawodawstwa podatku od zysku nie płaci państwowy Chorwacki Bank Rozwoju HBOR. W chorwackim systemie bankowym HBOR pełni rolę banku eksportowego i rozwojowego, utworzonego w celu sfinansowania odbudowy i rozwoju chorwackiej gospodarki. HBOR wypełnia zlecone zadania poprzez prowadzenie programów

rozbudowy gospodarki, promocji eksportu, turystyki, infrastruktury oraz wspieranie krajowych przedsiębiorstw w ramach obsługi finansowej, w tym udzielania pożyczek i gwarancji.

W Finlandii ustawodawcy wyłączyli z obowiązku ponoszenia obciążeń z tytułu podatku dochodowego instytucję finansową Finnvera Oyj. Fiński ustawodawca zdecydował, iż ze względu na specyficzny charakter instytucji promującej rozwój głównie małych i średnich przedsiębiorstw, wspierającej eksport i internacjonalizację firm poprzez prowadzenie programów gwarancyjnych oraz oferowanie szeroko rozumianej obsługi finansowej, wydaje się zasadne, aby zwolnić Finnvera Oyj z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego. Wskutek wprowadzenia powyższych zmian oszacowano potencjalne oszczędności na ok. 10-15 milionów euro rocznie, które powinny zostać wykorzystane z korzyścią dla klientów przy wycenie usług finansowych. Ustawodawca fiński wyraźnie zaakcentował, iż Finnvera Oyj nie powinna otrzymywać korzyści z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, a zmiana ma na celu jedynie wsparcie macierzystego rynku.

Mając na uwadze rozwiązania przyjęte w wyżej wymienionych instytucjach oraz fakt, iż działalność powyższych przedsiębiorstw jest bardzo zbliżona do działalności prowadzonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wydaje się zasadne, aby wprowadzić podobne zasady dotyczące wyłączenia spod obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych obecnie jedyny polski bank państwowy. Ze względu na wspomniany powyżej specyficzny charakter Banku Gospodarstwa Krajowego jego działalność nie stanowi konkurencji dla banków komercyjnych, więc wyłączenie Banku spod ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, nie będzie mogło być uznane za działanie zaburzające konkurencję.

Poniżej propozycja zapisów ustawowych:

*„W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21 poz. 86, z późn. zm.) w art. 6 ust. 1 po pkt 2, dodaje się punkt 2a w brzmieniu:*

*2a) Bank Gospodarstwa Krajowego;”.*

### **Ad 3.**

Prowadzenie działalności bankowej wymaga pozyskiwania źródła finansowania. Ze względu na strukturę aktywów, jednym z istotnych źródeł finansowania działalności Banku Gospodarstwa Krajowego jest emisja długoterminowych obligacji. Jednym z warunków powodzenia uplasowania emisji obligacji na zagranicznych rynkach finansowych jest kwestia opodatkowania uzyskiwanych z tego tytułu dochodów lub nawet ewentualnego zwolnienia. Zwolnienie dochodów z odpłatnego zbycia obligacji w sposób znaczący wpływa na zwiększenie ich płynności na rynku wtórnym, a w konsekwencji również oddziałuje na decyzję potencjalnych inwestorów o zakupie obligacji. W przypadku zaś opodatkowania odsetek dla zachowania konkurencyjności emisji w stosunku do obligacji innych emitentów mogłaby wystąpić konieczność tzw. ubruttowania odsetek, tj. powiększenia odsetek o równowartość obciążeń podatkowych. Taka nietypowa struktura sprawiłaby, że obligacje byłyby gorzej wyceniane niż analogiczne obligacje o standardowej strukturze.

Rzeczpospolita Polska podpisała ponad osiemdziesiąt umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zgodnie z ich postanowieniami, co do zasady, odsetki które powstają w umawiającym się państwie i są wypłacane osobie mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w drugim umawiającym się państwie, są opodatkowane w tym drugim państwie (państwie rezydencji podatnika). Umowy dopuszczają jednak równoczesne opodatkowanie dochodów uzyskanych z odsetek w państwie źródła, określając maksymalną stawkę podatku i przewidując mechanizm eliminacji podwójnego opodatkowania. Pobranie podatku w wysokości wynikającej z umowy uzależnione jest od przedłożenia przez podatnika dokumentu potwierdzającego jego rezydencję podatkową, tzw. „certyfikatu rezydencji”. Nieprzedłożenie tego dokumentu skutkuje pobraniem podatku w wysokości 20%, tj. wysokości wynikającej z przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych lub wysokości 19%, tj.

wysokości wynikającej z ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podatnik ma jednak możliwość przedstawienia „certyfikatu rezydencji” w terminie późniejszym i odzyskania „nadpłaconego” podatku. Powyższe czynności wymagałyby znacznego zaangażowania aparatu skarbowego<sup>2</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (oraz jego nowelizacją), zwalnia się z podatku: dochody (przychody) uzyskiwane przez podatników będących osobami fizycznymi niemającymi miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z tytułu odsetek lub dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych przez Bank, a także z odpłatnego zbycia tych obligacji oraz dochody (przychody) uzyskiwane przez podatników będących osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej i spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej, niemającymi siedziby ani zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego państwa, na terytorium którego mają siedzibę lub zarząd, są traktowane jak osoby prawne i podlegają w tym państwie opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, niezależnie od miejsca ich osiągnięcia, z tytułu odsetek lub dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych przez Bank, a także z odpłatnego zbycia tych obligacji, zaniechanie to ma zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych do dnia 31 grudnia 2030 r.

Należy jednak zauważyć, że Ministerstwo Finansów przygotowało projekt założeń do nowelizacji ustawy o bankach hipotecznych i listach zastawnych, w którym „... proponuje się wprowadzenie w katalogu zwolnień od podatku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych zwolnienia w zakresie zryczałtowanego podatku dochodowego od odsetek od listów zastawnych oraz analogicznych zagranicznych papierów dłużnych (*covered bonds*) (...) wypłacanych na rzecz inwestorów zagranicznych”<sup>3</sup>. Powyższa propozycja obejmuje swoim zakresem również krajowe emisje listów zastawnych. Zdaniem autora - ze względu na misję Banku - zasadne byłoby również analogiczne zwolnienie dla obligacji bankowych dla nierezydentów, niezależnie od miejsca emisji. Ponadto mając wzgląd na stanowisko Rządowego Centrum Legislacji, wyrażonym w procesie legislacyjnym, nad wyżej wymienionymi projektami rozporządzeń, zwolnienie z *withholding tax* dla Banku powinno być realizowane w drodze ustawowej, a nie w formie rozporządzenia<sup>4</sup>.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Obwieszczeniu Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, jak i wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie C-173/73, jakikolwiek środek przeznaczony częściowo albo całkowicie do zwolnienia firm w konkretnym sektorze od obciążeń wynikających z normalnego stosowania ogólnego systemu „*bez istniejących tam jakichkolwiek usprawiedliwień dla tego zwolnienia na podstawie natury albo ogólnego układu tego systemu*” tworzy pomoc publiczną<sup>5</sup>.

W celu zakwalifikowania danego narzędzia jako pomoc publiczna, musi być ono narzędziem szczególnym lub selektywnym w tym sensie, że sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, poprzez zapewnienie korzyści natury ekonomicznej,

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaniechania od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) tzw. *withholding tax*, projekt z dnia 26 października z 2011 r.

<sup>3</sup> Założenia do projektu ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dnia 16 stycznia 2014 r.

<sup>4</sup> Opinia Rządowego Centrum Legislacji z dnia 23 sierpnia 2011 r., nr RCL.DPG.542-1055/11, do rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego tzw. *withholding tax*.

<sup>5</sup> Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaniechania od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) tzw. *withholding tax*, projekt z dnia 26 października z 2011 r.

wymaga określenia czy przewaga ta zakłóca konkurencję, bądź grozi jej zakłóceniem, czy przyznawana jest z zasobów państwowych i czy wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi (art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Biorąc pod uwagę kryterium nabywcy obligacji (jako podmiotu korzystającego z zaniechania), omawiany środek nie ogranicza się do określonych sektorów ani do określonych rodzajów przedsiębiorców, ani do określonych części terytorium, nie obowiązują również ograniczenia co do obrotu, wielkości, liczby pracowników, przynależności do grupy wielonarodowej czy rodzaju działalności, która mogłaby być prowadzona przez beneficjentów. W związku z powyższym regulacja stanowiłaby rozwiązanie systemowe, które zgodnie z kryteriami przyjętymi w wyżej wymienionym Obwieszczeniu Komisji nie stanowiłoby pomocy publicznej.

Poniżej propozycja zapisów ustawowych:

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.) dodaje się art. 52f w brzmieniu:

„Art. 52f. Zwalnia się z podatku dochodowego dochody (przychody) uzyskiwane przez podatników będących osobami fizycznymi niemającymi miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z tytułu odsetek lub dyskonta od obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także z odpłatnego zbycia tych obligacji.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, z późn. zm.) w art. 20 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Zwalnia się z podatku dochodowego dochody (przychody) uzyskiwane przez podatników będących osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej i spółkami nieposiadającymi osobowości prawnej, niemającymi siedziby ani zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego państwa, na terytorium którego mają siedzibę lub zarząd, są traktowane jak osoby prawne i podlegają w tym państwie opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, niezależnie od miejsca ich osiągnięcia, z tytułu odsetek lub dyskonta od obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także z odpłatnego zbycia tych obligacji.”.

## Podsumowanie

Szczególne formy działalności oraz ustawowe mechanizmy zapewnienia bezpieczeństwa Banku Gospodarstwa Krajowego czynią, w ocenie autora, możliwość nowelizacji wyżej wymienionych aktów prawnych. Powyższe zmiany nie kolidowałyby z Prawem Wspólnotowym oraz nie naruszałyby zasad uczciwej konkurencji w stosunku do prowadzących działalność banków komercyjnych. Przykłady zagranicznych rozwiązań legislacyjnych w stosunku do publicznych banków rozwoju czynią, z poruszanego w niniejszej publikacji, wątku (tj. odmiennego podejścia do kwestii rozliczeń publicznoprawnych publicznych banków rozwoju), dość powszechną regułą, a nie wyjątek. Przyjęcie zaproponowanych przez autora rozwiązań nie spowodowałoby zagrożenia zarówno znacznego ubytku dochodów publicznych, jak również bezpieczeństwa funkcjonowania Banku, mogłoby natomiast zaowocować zwiększeniem rzeczowej i finansowej efektywności jego działania.

## Bibliografia

1. Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 135/5, 31.05.1994).
2. Obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz. Urz. UE C 384, 10.12.1998).
3. Opinia Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2009 r., nr DL-P III 4290-30/09, dotycząca możliwości ogłoszenia upadłości Banku Gospodarstwa Krajowego.



4. Opinia Rządowego Centrum Legislacji z dnia 23 sierpnia 2011 r., nr RCL.DPG.542-1055/11, do rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego tzw. *withholding tax*;
5. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu Państwowych Instytucji Kredytowych (Dz. U. Nr 46, poz. 477, z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. Nr 246, poz. 1469, z późn. zm.).
7. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 326, 26.10.2012, s. 1).
8. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 15 października 2002 r. o podatku dochodowym (Körperschaftsteuergesetz).
13. Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 510, z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekaptalizacji niektórych instytucji finansowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 226, z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 28, poz. 143).
17. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaniechania od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) tzw. *withholding tax*, projekt z dnia 26 października z 2011 r.
18. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie C-173/73 Rząd Włoski vs. Komisja Wspólnot Europejskich (1974 ECR, s. 709).
19. Założenia do projektu ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dnia 16 stycznia 2014 r., Ministerstwo Finansów.

## **PROPOSALS FOR CHANGES IN THE DOMESTIC REGULATORY ENVIRONMENT OF THE BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO IN THE FIELD OF INCURRING PUBLIC BURDEN**

### **Summary**

The Bank Gospodarstwa Krajowego is the example of specific financial institution in the Polish financial system. The Bank is the state-owned bank within the meaning of the Banking Law Act with the simultaneous solutions *lex specialis* as defined in the Banking Law Act. The purpose of this article is to point out the specific requirements in the field of the functioning of the Bank Gospodarstwa Krajowego, mainly in the context of ensuring financial stability. In the article the author takes on trying to prove the thesis that the statutory aim of the Bank Gospodarstwa Krajowego and statutory security mechanisms of stability are sufficient grounds to change some acts for incurring public burden by the Bank Gospodarstwa Krajowego and its investors.

**Key words:** the Bank Gospodarstwa Krajowego, financial stability, taxes, fees, Banking Guarantee Fund, withholding tax.