

CEZARY KOSIKOWSKI

KREDYTOWANIE A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA BANKU ZA WYNIKI DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

1. W warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego problem odpowiedzialności w gospodarce narodowej jest stawiany szczególnie ostro. Dotyczy to zwłaszcza politycznej płaszczyzny zagadnienia. Dla określenia genezy, przyczyn, przejawów i podmiotów odpowiedzialnych za zły stan gospodarki powołuje się nawet specjalne komisje. Świadczy to m. in. o tym, iż w płaszczyźnie prawnej problematyka odpowiedzialności w gospodarce narodowej nie była dotąd najlepiej rozwiązana, co zresztą sygnalizowano już wcześniej¹.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż organizacja systemu gospodarowania i zarządzania wymaga nie tylko określenia zakresu zadań i kompetencji organizacji gospodarczych i organów zarządzania, lecz także zakresu i form ich odpowiedzialności. Chodzi więc o określenie zasad odpowiedzialności w skali całej gospodarki narodowej. Rezultaty i ryzyko działalności gospodarczej tylko pozornie koncentrują się bowiem na szczeblu przedsiębiorstw państwowych. Przy „odpowiednim” systemie ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstwo może nawet nie ponosić odpowiedzialności za wyniki swojej działalności, ciężar odpowiedzialności przejmie bowiem budżet państwa lub system kredytowy, a w ostatecznym rachunku — całe społeczeństwo. Dlatego też problem wyraźnego uregulowania prawnego zasad i form odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz innych podmiotów jest bardzo ważny nie tylko z mikrogospodarczego punktu widzenia, lecz także ze względów społecznych i politycznych.

Wyodrębnienie prawne i majątkowe przedsiębiorstw państwowych oraz związany z tym zakres samodzielności prawnej wyznaczają jedynie ramy i formy odpowiedzialności majątkowej przedsiębiorstw wobec ich kontrahentów stosunków umownych². Nie określa to natomiast automatycznie zakresu samodzielności gospodarczej i finansowej przedsiębiorstw

¹ Por. szerzej L. Bar, L. Stępiak, *Kompetencje i odpowiedzialność w państwowych organizacjach gospodarczych*, Państwo i Prawo 1978, nr 5.

² E. Łętowska, *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawna*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1971, nr 11.

państwowych. Kształtuje się ona bowiem pod wpływem przyjętego modelu zarządzania i jest wyznaczana przez zakres Kompetencji organów zarządzania oraz koncepcję przedsiębiorstwa³. W związku z tym różnie układają się zakres i formy odpowiedzialności za wyniki ekonomiczno-finansowe samych przedsiębiorstw oraz organów kształtujących ich zadania (planowanie), źródła i sposób finansowania (finanse i kredyt) itd. Im mniejsza jest samodzielność gospodarcza i finansowa przedsiębiorstw państwowych, tym mniejsza powinna być również ich odpowiedzialność za wyniki ekonomiczno-finansowe. Oznacza to potrzebę wyraźnego określenia zasad i form odpowiedzialności organów zarządzania.

Przy większej samodzielności gospodarczej i finansowej przedsiębiorstw powinna zwiększać się również odpowiedzialność samych przedsiębiorstw za wyniki gospodarcze i finansowe. Wiadomo jednakże, iż nawet w modelu gospodarki zdecentralizowanej samodzielność przedsiębiorstw nie może być pełna. W interesie ogólnospołecznym przedsiębiorstwa podlegają planowemu kierowaniu i oddziaływaniu ze strony organów zarządzania. Powstaje wobec tego problem lokalizacji odpowiedzialności za wyniki gospodarowania przedsiębiorstw⁴.

Jednym z możliwych wariantów rozwiązań jest przyjęcie, iż odpowiedzialność jest umiejscowiona zarówno na szczeblu przedsiębiorstwa, jak i dotyczy organów zarządzania. Przyjęcie takiej formuły oznacza, iż przedsiębiorstwa są podmiotem odpowiedzialności za wyniki w skali mikroekonomicznej, natomiast gospodarczo-finansowe organy zarządzania ponoszą odpowiedzialność za realizację funkcji zarządzania w skali makroekonomicznej. Można również przyjąć inną konstrukcję, a mianowicie odpowiedzialność zlokalizować — co do zasady — jedynie na szczeblu przedsiębiorstw, zapewniając im odpowiednie środki ochrony prawnej swej samodzielności, a zwłaszcza środki ochrony «przed mikroekonomicznymi decyzjami organów zarządzania.

Wiele wskazuje na to, iż taki właśnie wariant rozwiązań został przyjęty jako założenie w przeprowadzonej u nas reformie gospodarczej. Ramy opracowania nie pozwalają na przedstawienie i ocenę przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności za wyniki działalności przedsiębiorstwa takich podmiotów, jak samo przedsiębiorstwo i jego organy wewnętrzne, organy założycielskie (sprawujące jednocześnie nadzór nad przedsiębiorstwami).

Zakres i formy odpowiedzialności każdego z tych podmiotów stanowią problem sam w sobie i zapewne wymagać będą jeszcze wielu ustaleń

³ Por. J. Wiszniewski, *Samodzielność przedsiębiorstwa państwowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, z. 3; J. Wierzbiński, *Problemy samorządności w reformie gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 1; A. Kierczyński, M. S. Wiatr, *Samodzielność finansowa przedsiębiorstw*, Finanse 1982, nr 8.

⁴ L. Bar, L. Stępiak. *Kompetencje i odpowiedzialność*, s. 21 i nast.

teoretycznych i rozwiązań normatywnych⁵. Można również oczekiwać, iż znajdzie także swe unormowanie prawne problem odpowiedzialności organów zarządzania, zwłaszcza naczelnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej⁶. Dlatego też obiektem naszych zainteresowań czynimy obecnie inny podmiot procesu gospodarowania i zarządzania, którego status prawny jest już unormowany; z którym wiąże się (ponownie) wręcz zbawienne nadzieje; i który nigdy dotąd nie był w płaszczyźnie prawnej stawiany pod pręgierzem odpowiedzialności za wyniki działalności przedsiębiorstw. Mamy na myśli — bank.

2. Charakter prawny banków w socjalizmie jest sporny⁷. Nie da się bowiem jednoznacznie przyjąć, iż są one *sui generis* przedsiębiorstwami państwowymi, chociaż wskazują na to ich wyodrębnienie prawne i majątkowe oraz organizacja gospodarki finansowej, w tym oparcie jej na zasadach rozrachunku gospodarczego. Nie można również bez zastrzeżeń stwierdzić, iż banki mają wyłącznie charakter organów administracji państwowej lub organów zarządzania, chociaż wskazują na to ich zadania, podstawy i charakter działań, a zwłaszcza miejsce i kompetencje centralnego banku państwa w systemie organów zarządzania. Często różnice te wynikają bowiem z mikro- lub makroekonomicznego podejścia do zagadnienia.

Zadania banków socjalistycznych nie sprowadzają się jedynie do realizacji czynności bankowych. Obejmują także realizację funkcji zarządzania gospodarką narodową, w tym udział w kształtowaniu założeń polityki gospodarczej państwa, udział w tworzeniu prawa i planów gospodarczych i finansowych, a także udział w organizacji podmiotów gospodarczych i kontroli realizacji ich działalności.

Praktyka państw socjalistycznych, poza Jugosławią, zmierza wyraźnie ku łączeniu koncepcji banku gospodarującego z koncepcją banku zarządzającego⁸. Jest to zadanie trudne do wykonania, zwłaszcza gdy próby idą w kierunku powierzania realizacji obu funkcji temu samemu bankowi. Dlatego też pojawiają się rozwiązania prawne, które formalnie akcentują przede wszystkim gospodarczy charakter działań banku, natomiast motyw działań zarządzających banku jest traktowany jako efekt

⁵ Por. L. Stępiak, *Odpowiedzialność w gospodarce narodowej*, referat wygłoszony na sympozjum naukowym Instytutu Państwa i Prawa PAN w Warszawie w czerwcu 1982 r.

⁶ Por. C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelnych organów zarządzania gospodarką narodową (koncepcja metodologiczna)*, Państwo i Prawo 1982, nr 9.

⁷ Patrz szerzej R. Ciałkowski, *Finansowo-prawna podmiotowość banku socjalistycznego*, Zeszyty Naukowe UŁ, seria I, 1979, z. 65; C. Kosikowski, *Problem podporządkowania banków ministrowi finansów w ustroju socjalistycznym*, Państwo i Prawo 1977, nr 12.

⁸ *Organizacyjno-prawne zagadnienia bankowości*, praca zbiorowa, Toruń 1980, s. 98.

działań gospodarczych banku. Taki model rozwiązań przyjęto ostatnio w Polsce. W nowym prawie bankowym⁹ podkreśla się bowiem, że dla realizacji swoich zadań banki wykonują czynności bankowe. Niektóre z nich są podstawowymi zadaniami banków (gromadzenie środków pieniężnych, prowadzenie działalności kredytowej i organizowanie rozliczeń),

3. Mechanizm prawny stosunków przedsiębiorstw z bankiem w Polsce jest następujący. Przedsiębiorstwa mają przede wszystkim obowiązek posiadania w banku rachunku bankowego, który służy gromadzeniu środków pieniężnych przedsiębiorstwa i dokonywaniu rozliczeń pieniężnych. Można zatem mówić o obligatoryjności stosunków przedsiębiorstw z bankiem. Przedsiębiorstwa nie mają swobody wyboru banku prowadzącego rachunek bankowy. Ze względu na rodzaj i siedzibę przedsiębiorstwa rachunek bankowy prowadzi bank właściwy rzeczowo i miejscowo.

Bank prowadzący rachunek podstawowy jest jednocześnie bankiem kredytującym przedsiębiorstwo. Dodajmy, że banki działają w warunkach monopolu kredytowego, tylko one bowiem mogą udzielać kredytów przedsiębiorstwom państwowym. Zaciągnięcie kredytu za granicą wymaga zgody banku «prowadzącego rachunek podstawowy oraz banku prowadzącego rozliczenia zagraniczne, a ponadto uzyskania przez przedsiębiorstwo odpowiedniego zezwolenia dewizowego.

W obecnym systemie finansowym korzystanie z kredytów bankowych przez przedsiębiorstwa państwowe w zasadzie nie jest prawnie obligatoryjne (z wyjątkiem niektórych inwestycji centralnych). Nie ulega jednak wątpliwości, iż spora część przedsiębiorstw państwowych jest ze względów ekonomiczno-finansowych zmuszona sięgać do kredytów bankowych. W rezultacie przedsiębiorstwa działają nie tylko w warunkach pozbawionych cech rynku kredytowego, lecz znajdują się jednocześnie w warunkach prawnego lub ekonomicznego przymusu nawiązywania stosunków prawnych z bankiem.

4. Od szeregu lat, a zwłaszcza w ostatnim okresie, usilnie lansowana jest teza o partnerskim charakterze stosunków przedsiębiorstw z bankiem; stosunków opartych na umowach, a więc zakładających równość stron. Podstawy prawne tych stosunków są jednak skomplikowane. Ustawa — prawo bankowe koncentruje swą uwagę głównie na postanowieniach strukturalnych i organizacyjnych bankowości, zawierając tylko ramowe postanowienia w części dotyczącej czynności bankowych¹⁰.

⁹ Ustawa z 26.02.1982 r. prawo bankowe, Dz. U. Nr 7, poz. 56.

¹⁰ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Dyskusyjne problemy reformy bankowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 7; E. Fojcik-Mastalska, *Prawo kredytowe po zmianach*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 8-9.

Dość wskazać, iż polska ustawa — prawo bankowe w zakresie kredytowania j.g.u. stanowi jedynie, iż: a) udzielenie kredytu lub pożyczki następuje na podstawie umowy, która określa zakres uprawnień banku, związanych z wykorzystaniem udzielonego kredytu i zabezpieczeniem jego zwrotu, b) przy zawieraniu umów kredytowych bank kieruje się oceną zdolności kredytobiorcy do spłaty zaciągniętego kredytu, c) bank nie może udzielić kredytu przedsiębiorstwom państwowym, które ponoszą straty lub nie dają należytej rękojmi spłaty zaciągniętego kredytu, d) ogólne zasady kredytowania ustala Rada Ministrów, a granice oprocentowania kredytów Prezes NBP — w ramach określonych w założeniach polityki pieniężno-kredytowej państwa:

Prawo bankowe nie ustala więc konstrukcji umowy kredytowej, nie odsyła nawet do cywilistycznej konstrukcji umowy pożyczki; ogólnie określa również pojęcie zdolności kredytowej i skutki jej braku. Dodajmy, iż w ustawodawstwie polskim konstrukcja umowy kredytowej nie jest w ogóle określona, a teoria i praktyka stoją na stanowisku, iż nie mogą odnosić się do niej przepisy kodeksu cywilnego o pożyczce.

„Ogólność” zasad kredytowania ustalonych w rozporządzeniu Rady Ministrów¹¹ idzie tak dalece, iż w konsekwencji znajdujemy w nich jedynie powtórzenie niektórych postanowień ustawy — prawo bankowe, a ponadto szersze i niezgodne zresztą z ustawowym pojęciem rozumienie zdolności kredytowej przedsiębiorstw oraz subdelegację (zasadniczo niedopuszczalną w prawie socjalistycznym)¹², upoważniającą prezesów banków do określenia w drodze instrukcji bankowych następujących zagadnień: rodzajów kredytów, trybu ich udzielania i spłaty oraz kontroli prawidłowości wykorzystania i zabezpieczenia zwrotu, a także zasad ustalania zdolności kredytowej przedsiębiorstw. Nie trzeba szerzej udawać, iż są to podstawowe zagadnienia całego procesu kredytowania. Ich unormowanie powinno mieć charakter ustawy, natomiast szczegółowe rozwinięcie mogłoby mieć miejsce w rozporządzeniu Rady Ministrów. Inaczej wyglądałby wówczas problem instrukcji bankowych.

Instrukcje bankowe są wydawane we wszystkich państwach socjalistycznych. Charakter prawny instrukcji bankowych jest sporny¹³. Same banki traktują je bowiem dwojako. Formalnie uznają je za akty wewnętrzne, «służbowe, kierowane do pracowników aparatu bankowego; stąd też wynika brak publikacji instrukcji, nawet w organach promulgujących banków.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.11.1982 r, w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki, Dz. U. Nr 45, poz. 293.

¹² Por. K. Działocha, W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w prawie socjalistycznym, Państwo i Prawo 1970, nr 2.

¹³ Por. Z. Grudziński, Charakter prawny bankowych instrukcji kredytowych, Bank i Kredyt 1979, nr 4; A. Strzelecki, Normy prawa kredytowego dla jednostek gospodarki uspołecznionej, Państwo i Prawo 1983, nr 2.

Utrzymywanie poglądu o wewnętrznym charakterze instrukcji bankowych¹⁴ jest naiwne. Instrukcje zawierają postanowienia, które przy ramowości ustawy — prawo bankowe i lakoniczności „ogólnych zasad kredytowania” ustalonych przez Radę Ministrów muszą wypełnić istniejącą lukę. Nie mogą być zatem adresowane tylko do aparatu bankowego. Klienci banku nie mogą niestety realizować swych praw i obowiązków jedynie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego; odsyła ono zresztą wyraźnie do instrukcji bankowych. Stąd też wynika pogląd, iż instrukcje bankowe mają charakter prawny regulaminu w rozumieniu art. 385 k.c.

Pogląd ten ma wielu zwolenników¹⁵, jednakże nigdy nie jest przyjmowany bez pewnych zastrzeżeń. Z umów kredytowych nie wynikają bowiem zobowiązania o charakterze ciągłym. Dlatego też przepis art. 385 § 2 nie może stanowić podstawy wiązania kontrahenta banku nowym regulaminem (instrukcją). Regulamin nie może ustalać ogólnych warunków umów lub wzorców umownych, podczas gdy zawartość treściowa instrukcji bankowych w sprawie kredytowania wskazuje na to, że zawierają one typowe postanowienia dla ogólnych warunków umów, a ponadto zawierają wzorce umów kredytowych, wniosków kredytowych itd. Wreszcie należy przypomnieć, iż cywilistyczna konstrukcja regulaminu zakłada, iż różni się on od ogólnych warunków i wzorów umów nie tylko słabszą mocą wiążącą, ale przede wszystkim spełnianą w obrocie rolę, która sprowadza się do uzupełnienia treści umowy i wyjaśnienia szczegółów zawartej umowy¹⁶. W przypadku instrukcji bankowych mamy natomiast do czynienia nie z uzupełnianiem treści umowy kredytowej, lecz z normatywnym określeniem jej ram i warunków.

Z treści upoważnienia Rady Ministrów, na podstawie którego są wydawane instrukcje bankowe, ani z treści samych instrukcji nie wynika, aby ich twórcy traktowali je lub mieli chociaż taki zamiar jako regulamin. Instrukcje bankowe nie są publikowane, nie podlegają kontroli państwowej (choćby wpisowi do rejestru aktów resortowych prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości). Nie zawierają również wzmianki, iż są dostępne dla klientów banków, wręcz odwrotnie, są zaopatrzone klauzulą „do użytku służbowego”. Twórcy instrukcji banko-

¹⁴ Por. R. Tupin, *W sprawie reformy systemu bankowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 7, s. 160.

¹⁵ Por. L. M. Kostowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1972, s. 1514; J. Wałach, *Wybrane zagadnienia prawne kredytu bankowego*, Katowice 1973, s. 58; S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1974, s. 324; S. Grzybowski, *Pożyczka i kredyt bankowy*, w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 2, Warszawa 1976, s. 723; R. Tupin, *Rola banku w gospodarce narodowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1980, nr 11, s. 311.

¹⁶ A. RembIELIŃSKI, w: *Kodeks cywilny z komentarzem*, pod red. J. Winiarza, Warszawa 1980, s. 325 - 326.

wych nie zakładają więc przekazania ich postanowień klientom ani przez ich doręczenie (przed lub przy zawarciu umowy), ani w inny sposób „zwyczajowo przyjęty w stosunkach danego rodzaju”.

Wydaje się, iż dotychczasowe poglądy o regulaminowym charakterze instrukcji bankowych wynikały raczej z faktu, iż nie można ich było zakwalifikować do kategorii „kodyfikacji” zwyczajów bankowych lub do pewnego typu wzorców umownych¹⁷, a nie chciano zaliczać ich do aktów normatywnych, tak jak większość tzw. prawa powielaczowego. W obecnym stanie prawnym poglądy te można byłoby zweryfikować, gdyby prawo bankowe, a zwłaszcza rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ogólnych warunków kredytowania nie było tak blankietowe. Treścią instrukcji bankowych stałoby się wówczas wewnętrzne uregulowanie techniki bankowej w dziedzinie kredytowania. O ile nie naruszałyby ona uprawnień i obowiązków kredytobiorców, instrukcje bankowe mogłyby mieć rzeczywiście charakter aktów wewnętrznych.

W obecnym stanie prawnym instrukcje bankowe mają charakter normatywnych aktów wykonawczych, co zresztą same podkreślają stowięc, iż „instrukcja określa szczegółowe zasady kredytowania”. Problem leży więc w wadliwej strukturze przepisów prawa kredytowego. Jego konsekwencje są wielorakie. Pomijając już powszechnie znane wymogi i reguły poprawności procesu legislacyjnego, do których nie stosują się twórcy instrukcji bankowych, pragniemy zwrócić uwagę na konsekwencje prawne i finansowe kredytowania przedsiębiorstw państwowych opartego na istniejącym stanie prawnym,

5. Mechanizm kredytowania obejmuje następujące czynności: 1) przedsiębiorstwa ubiegające się o kredyt bankowy muszą obowiązkowo zawrzeć z bankiem tzw. generalną umowę kredytową, 2) po zawarciu generalnej umowy kredytowej przedsiębiorstwa mogą składać w banku wnioski kredytowe dotyczące danego rodzaju kredytu, oczywiście o ile przepisy systemu finansowego dopuszczają w ogóle możliwość finansowania danego rodzaju działalności kredytem bankowym; 3) banki rozpatrują złożone wnioski kredytowe, badając zdolność kredytową przedsiębiorstw, 4) w wyniku podjętych ocen bank podejmuje decyzje bądź o zawarciu tzw. szczegółowej umowy kredytowej, bądź też o odmowie udzielenia kredytu i zawarcia takiej umowy. Przyjęty mechanizm kredytowania sugeruje wyraźnie jego cywilistyczny charakter. Tymczasem, zarówno w teorii jak i w praktyce, wyłania się na tym tle szereg wątpliwości.

Dotyczą one już celowości i prawnego charakteru generalnej umo-

¹⁷ M. Bączyk, *Świadczenia instytucji bankowych na rzecz konsumenta*, w: Obywatel — przedsiębiorstwo, Zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta, Wrocław — Warszawa — Kraków — Gdańsk 1982, s. 296 i nast.

wy kredytowej¹⁸. Konstrukcja ta istnieje od 1958 r. Obecne przepisy prawa bankowego oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad kredytowania nie wspominają o tej instytucji. Jest ona zatem jednostronnie wprowadzona przez bank, który opracował również wzorzec tej umowy.

Jak wynika to ze wzoru treści generalnej umowy kredytowej, bank wyraża w niej gotowość udzielania kredytobiorcy na jego wniosek kredytów obrotowych i inwestycyjnych według zasad ustalonych w przepisach prawa. Tego rodzaju zobowiązanie, podstawowe zresztą w całej konstrukcji generalnej umowy kredytowej, wydaje się zbędne. Prawodawca powołał bowiem banki państwowe, określił ich podstawowe zadania i kompetencje, a także wskazał, kiedy przedsiębiorstwa mogą sięgać do kredytowych źródeł finansowania i na tej, podstawie banki już powinny uznać się za gotowe do udzielania kredytów bankowych.

W generalnej umowie kredytowej określa się również warunki kredytowania, które są przecież unormowane przez prawo (w tym przez instrukcje bankowe). Tak więc i te postanowienia są zbędne, zwłaszcza że strony nie mogą zmienić owych warunków, odstępując np. od badania zdolności kredytowej itp. Zbędnym wydaje się również postanowienie, na mocy którego kredytobiorca zobowiązuje się do wykorzystywania kredytu zgodnie z przeznaczeniem ustalonym przy jego udzielaniu oraz do spłaty wraz z odsetkami w terminach uzgodnionych z bankiem. Są to bowiem essentialia negotii każdej umowy kredytowej.

Inaczej wygląda natomiast sprawa tych postanowień, na mocy których bank wprowadza takie warunki kredytowania, jego zabezpieczenia, spłaty, kontroli itd., które nie zostały unormowane w przepisach ogólnie obowiązujących. Przepisy prawa bankowego uprawniają bank do określenia takich sytuacji. Zawierając generalną umowę kredytową przedsiębiorstwo ma zatem wyrazić zgodę na przyjęcie tych warunków w przyszłości, niezależnie od tego, kiedy i na jaki cel będzie chciało zaciągnąć kredyt bankowy. Jest to działanie prowadzone przez bank wyraźnie z pozycji siły ekonomicznej i monopolu prawnego w dziedzinie kredytów.

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa zamierzającego korzystać z kredytów bankowych „generalna umowa kredytowa stanowi podstawę do występowania z wnioskami o udzielenie określonych kwot poszczególnych rodzajów kredytów obrotowych i inwestycyjnych przewidzianych w instrukcji kredytowej i do zawierania z bankiem szczegółowych umów kredytowych. Z przyjętej konstrukcji wynika więc, że z generalnej umowy kredytowej dla przedsiębiorstwa wynika tylko jedno uprawnienie, a mianowicie może ono wystąpić lub nie wystąpić z wnioskiem kredytowym.

¹⁸ Patrz szerzej R. Ciałkowski, *Generalna umowa kredytowa*, Państwo i Prawo 1973, nr 5 oraz cytowana tam literatura.

Iluzoryczne jest bowiem inne uprawnienie, przysługujące obu stronom, a mianowicie uprawnienie do rozwiązania umowy za trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Z takiego uprawnienia praktycznie nie może korzystać żadna ze stron, a już na pewno przedsiębiorstwo. Jeśli bowiem rozwiąże ono umowę generalną, to na mocy instrukcji bankowej nie może składać wniosków o zawarcie umów szczegółowych, czyli praktycznie nie otrzyma kredytu. Jeśli przedsiębiorstwo rozwiąże generalną umowę kredytową, chociażby po to, aby zmienić jej postanowienia, to nie może zawrzeć generalnej umowy kredytowej o innej treści, bo umowa ta ma charakter wzorcowy. Wreszcie, w treści generalnej umowy kredytowej opracowanej wzorcowo przez bank zawarte jest postanowienie, iż „z momentem rozwiązania umowy (generalnej. — CK.) wygasają wszystkie umowy kredytowe, a zadłużenie z tytułu udzielonych kredytów staje się wymagalne bez względu na umowne terminy spłaty”. Ten rodzaj zagrożenia nie wymaga komentarza, gdy chodzi o interesy stron stosunku kredytowego.

Charakter prawny generalnej umowy kredytowej jest niesłychanie sporny. Często prezentowane są poglądy¹⁹, iż jest to akt cywilnoprawny, zobowiązujący, stanowiący umowę pożyczki lub jej rodzaj, o charakterze umowy adhezyjnej i przedwstępnej. Ze wszystkich podanych cech jedynie adhezyjność generalnej umowy kredytowej nie budzi wątpliwości. Natomiast porównywanie jej z umową przedwstępną jest o tyle nietrafne, iż istotą tej umowy (art. 389 k.c.) jest nie tylko to, że powinna określać ona istotne postanowienia umowy przyrzeczonej, lecz także termin, w ciągu którego ma być ona zawarta. Tymczasem w treści generalnej umowy kredytowej tego elementu nie znajdujemy i zresztą słusznie. Skoro zatem nie jest to umowa przedwstępna w rozumieniu prawa cywilnego, to jej celowość na gruncie stosunków kredytowych pomiędzy j.g.u. a bankiem państwowym jest wątpliwa.

Niekiedy utrzymuje się, że generalna umowa kredytowa ma charakter „szczególnej umowy administracyjnoprawnej, charakteryzującej się nierównorzędnością stron”²⁰. Wydaje się, że należałoby ją raczej traktować jako formę rejestracji bankowej, dokonywanej w celu ustalenia przez oddział banku potencjalnych kredytobiorców. Jednakże i ten punkt widzenia jest wątpliwy, przedsiębiorstwa zamierzające bowiem

¹⁹ Por. szerzej L. Rudkowski, *Umowa kredytu bankowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1963, nr 8-9, s. 221, L. Rudkowski, *Elementy cywilnoprawne umowy kredytu bankowego*, Wiadomości NBP, 1963, ar 11, s. 430; Z. Żabiński, *Umowa rachunku bankowego*, Warszawa 1967, s. 68 - 69; L. M. Kostowski, *Kodeks cywilny*, s. 1512; S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu*, s. 321; S. Grzybowski, *Konstrukcja prawna pożyczki a kredyt bankowy*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa 1979, ś. 253 - 254.

²⁰ J. Wałach, *O niektórych aspektach prawnych Instrukcji Służbowej NBP nr A/8*, Wiadomości NBP 1963, nr 5, s. 199.

korzystać z kredytowania są znane oddziałowi banku chociażby dlatego, że muszą posiadać w nim rachunek bankowy.

Konstrukcja generalnej umowy kredytowej byłaby do utrzymania, gdyby nadać jej wszystkie cechy umowy przedwstępnej, ze wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, a zatem także z prawem dochodzenia zawarcia umowy przyrzeczonej (tj. szczegółowej umowy kredytowej) i dochodzenia odszkodowania należnego w związku z odmową zawarcia umowy przyrzeczonej (art. 390 k.c.). Do kwestii tej powrócimy jeszcze przy omawianiu zagadnienia odpowiedzialności prawnej banku.

6. W celu zawarcia szczegółowej umowy kredytowej przedsiębiorstwo występuje do banku z wnioskiem zawierającym określenie wysokości kredytu i jego uzasadnienie. Wniosek powinien być podpisany przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych przedsiębiorstwa. Na tej podstawie wniosek kredytowy przedsiębiorstwa wielu autorów traktuje jako ofertę w rozumieniu prawa cywilnego²¹.

Wniosek kredytowy wypełnia się na formularzach bankowych, stypizowanych odrębnie dla kredytów obrotowych i inwestycyjnych. Wnioski kredytowe zawierają nie tylko istotne postanowienia wnioskowanej umowy, lecz przede wszystkim bogatą dokumentację gospodarczą i finansową przedsiębiorstwa, na podstawie której bank podejmuje decyzje kredytowe. Materiał, który trzeba przedstawić bankowi, »potwierdza tezę, iż bank analizuje i bada nie tylko sytuację finansową przedsiębiorstwa, lecz jednocześnie całokształt jego gospodarki i finansów oraz celowość kredytowania. W przypadku kredytowania inwestycji, pomimo formalnego wycofania się z instytucji przyjęcia inwestycji do finansowania przez bank, nadal mamy do czynienia z bankową kontrolą celowości inwestowania, przygotowania inwestycji do realizacji oraz jej skutków. Nie ulega wątpliwości, iż przekracza to zwykłe zainteresowanie kredytodawcy. Świadczy o tym również fakt, iż przedsiębiorstwa mają obowiązek zawiadomienia banku o rozpoczęciu inwestycji nawet wtedy, gdy jej finansowanie odbywa się bez udziału kredytu bankowego.

Przypisywanie wnioskowi kredytowemu charakteru oferty w rozumieniu art. 66 § 1 k.c. nie jest w pełni trafne, wniosek kredytowy bowiem nie zawiera terminu, w którym przedsiębiorstwo oczekiwane będzie odpowiedzi. Natomiast w instrukcji bankowej znajdujemy postanowienia wskazujące na to, że wnioski o przyznanie »kredytów obrotowych powinny być składane w terminie ustalonym przez bank, który ma obowiązek załatwienia ich w ciągu 15 dni od ich założenia. W uzasadnionych przypadkach dyrektor oddziału może ten termin przedłużyć, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwo. Instrukcja bankowa określa również terminy składania wniosków o kredyt inwestycyjny. Jeśli podjęcie

²¹ S. Grzybowski, *Pożyczka i kredyt*, s. 726.

decyzji kredytowej przekracza kompetencje dyrektora oddziału, to wniosek wraz z dokumentacją i propozycją oddziału przesyłany jest do właściwego oddziału lub departamentu najpóźniej w ciągu 2 miesięcy od jego założenia. Instrukcja bankowa nie ustala już terminu dla rozpatrzenia wniosku o kredyt inwestycyjny. Stanowi jedynie, że o inwestycjach wybranych do kredytowania departamenty kredytów i oddziały wojewódzkie zawiadamiają oddziały finansujące, przesyłając im decyzje kredytowe upoważniające do zawarcia umowy.

Gdyby uznać, iż umowa kredytowa nie jest umową adhezyjną, składanie wniosku oraz jego analizę i zmiany można byłoby potraktować jako rokowanie w celu zawarcia oznaczonej umowy (art. 72 k.c.). Nie można jednak na zasadzie art. 70 § 1 k.c. przyjąć, iż umowa kredytowa jest zawarta w chwili przystąpienia banku do jej wykonania. Proces kredytowania obejmuje bowiem bardzo wyraźnie samą fazę zawarcia umowy kredytowej. Analizując zatem charakter prawny wniosku kredytowego stwierdzamy ponownie, iż sięganie do instytucji cywilnoprawnych (z braku innych unormowań) nie prowadzi wprost do przyjęcia bezspornych ustaleń.

7. Kolejną fazą procesu kredytowania jest analiza wniosku kredytowego, wiążąca się przede wszystkim z badaniem i oceną tzw. zdolności kredytowej przedsiębiorstwa-wnioskodawcy. Pojęcie zdolności kredytowej nie jest rozumiane jednolicie w obowiązujących przepisach prawnych. Ustawa — prawo bankowe traktuje to pojęcie bardzo ogólnie, wiążąc jego znaczenie z możliwością spłaty udzielonego kredytu oraz z odsetkami w terminie oraz z nieponoszeniem strat przez przedsiębiorstwo.

Szersze uwarunkowanie kredytowania, a tym samym pośrednio określenie zdolności kredytowej przedsiębiorstw jest zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad kredytowania. Przyjęto tam mianowicie, że jeżeli kredytobiorca osiąga wyniki finansowe nie zapewniające prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa i terminowej spłaty kredytów, a zwłaszcza jeśli ponosi straty, bank uzależnia udzielenie kredytów od przedstawienia przez kredytobiorcę programu postępowania sanującego jego stan finansowy. Ponadto stwierdza się, że udzielenie kredytu inwestycyjnego bank, może uzależnić od przeznaczenia na finansowanie inwestycji określonej kwoty środków własnych kredytobiorcy.

Dopiero instrukcja bankowa w sprawie kredytowania przedsiębiorstw uspołecznionych zawiera bliższe określenie zdolności kredytowej²². Przyjmuje mianowicie, że mają ją przedsiębiorstwa, których stan majątkowy i efektywność finansowa działalności gospodarczej stanowią pełne

²² § 11 Instrukcji kredytowej nr 1/82. Kredytowanie przedsiębiorstw uspołecznionych, NBP marzec 1982.

zabezpieczenie zobowiązań wobec wszystkich wierzycieli, nawet w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa. Kryterium oceny stanu majątkowego stanowi stopień płynności majątku oraz wysokość funduszu statutowego finansującego ten majątek. Natomiast przez efektywność finansową rozumie się wynik finansowy, który powinien zapewnić prawidłową działalność bieżącą, w tym również skuteczne działanie systemu motywacyjnego dla załogi oraz rozwój przedsiębiorstwa.

Przyjęte określenie świadczy o tym, iż badając i oceniając zdolność kredytową przedsiębiorstw bank ma na uwadze nie tylko zabezpieczenie swych interesów jako kredytodawcy (zwrotność kredytu wraz z odsetkami w terminie), lecz także zabezpieczenie interesów innych podmiotów, w tym: gospodarki narodowej jako całości (celowość kredytowania zamierzonej działalności z punktu widzenia interesów ogólnogospodarczych i społecznych), przedsiębiorstwa (zabezpieczenie bieżącej działalności i rozwoju przedsiębiorstwa) i załogi (działanie systemu motywacyjnego).

Określenie zdolności kredytowej przedsiębiorstw przez wymienienie dwóch kryteriów (stan majątkowy i efektywność finansowa) okazało się w praktyce zbyt ogólnikowe. Doświadczenia pracowników aparatu bankowego w zakresie kredytowania przedsiębiorstw, które przedstawiono na łamach wydawnictw bankowych, pokazały, iż poszczególne oddziały banków kredytujących stosowały różną metodologię ustalania zdolności kredytowej przedsiębiorstw. Brano pod uwagę zarówno proste obliczenia dotyczące stanu majątkowego (aktywa i pasywa) oraz efektywności finansowej (zysk do podziału i fundusz rozwoju)²³, jak i skomplikowane obliczenia²⁴ sięgające do: rentowności przedsiębiorstwa, realności planowanej sprzedaży, wykorzystania zdolności produkcyjnych, zapewnienia dostaw surowców i materiałów oraz zespołów i podzespołów z kooperacji, realności planowanych kosztów produkcji itd. Stosowano także obliczenia związane z oceną zdolności kredytowej w okresie poprzedzającym przyznanie kredytu, w okresie objętym wnioskiem o kredyt i w trakcie korzystania z kredytu²⁵. Próbowano również zestawiać tzw. bilans nieprawidłowości²⁶, a także zastosować minikomputer Mera-100 do krótkoterminowej prognozy zdolności kredytowej przedsiębiorstwa²⁷.

²³ Por. H. Herzog, *Zdolność kredytowa przedsiębiorstwa w ocenie banku*, Bank i Kredyt 1982, nr 9-10, s. 197 i n.

²⁴ Por. A. Oliwa, A. Szymański, *Ocena zdolności kredytowej kredytobiorcy*, Bank i Kredyt 1982, nr 9 - 10, s. 205 i nast.

²⁵ Por. H. Juretko, *Wdrażanie nowego systemu kredytowego w województwie opolskim*, Bank i Kredyt 1982, nr 9 - 10, s. 211 i nast.

²⁶ Por. W. Słonina, *Bilans źródłem oceny efektywności gospodarowania i zdolności kredytowej przedsiębiorstwa*, Bank i Kredyt 1982, nr 11-12, s. 249 i nast.

²⁷ Por. Z. Daleczko, A. Mirek, *Próba zastosowania minikomputera MERA-100 do krótkoterminowej prognozy zdolności kredytowej przedsiębiorstwa*, Bank i Kredyt 1982, nr 11 - 12, s. 256 i nast.

Z wymiany pierwszych doświadczeń bankowych wynika, iż banki bardzo poważnie potraktowały nowe reguły kredytowania, jednocześnie jednak napotkały na duże trudności. Metody, które stosowano przy ocenie zdolności kredytowej przedsiębiorstw, okazały się nie tylko w różnym stopniu pracochłonne (co cnie pozostaje bez znaczenia dla czasu rozpatrzenia wniosku, podjęcia decyzji kredytowej i zawarcia umowy kredytowej), lecz przede wszystkim prowadziły do bardzo różnych skutków. Udowodniono, iż stosując różne metody ustalania zdolności kredytowej można to samo przedsiębiorstwo raz uznać za posiadające zdolność kredytową, innym razem odmówić mu tej właściwości²⁸.

Wskazywano również, że dane wyjściowe służące obliczaniu zdolności kredytowej przedsiębiorstw są dalece nietypowe, w 1982 r. obowiązywały bowiem różne systemy prawne finansowania, a poza tym zmiana cen i w ogóle zasad działania przedsiębiorstw państwowych może mieć inne skutki w pierwszym i w następnych latach funkcjonowania przedsiębiorstw²⁹.

Nie ukrywano także, iż ustalanie zdolności kredytowej przedsiębiorstw zawiera w sobie poważny element swobodnego uznania ze strony banku³⁰. Trudnościom tym starała się wyjść centrala NBP, opracowując materiał instruktażowy w zakresie metody oceny zdolności kredytowej przedsiębiorstw³¹. Nie zyskał on jednakże powszechnej aprobaty ze strony poszczególnych oddziałów banku³².

Przedstawione doświadczenia bankowe potwierdzają jeszcze raz złożoność problematyki prawnej kredytowania przedsiębiorstw państwowych, ukazując w szczególności słabą pozycję przedsiębiorstw i władczą pozycję banku jako partnerów stosunków kredytowych. Stan ten komplikuje się jeszcze bardziej, gdy weźmiemy pod uwagę, iż banki w procesie kredytowania są nie tylko związane postanowieniami prawa bankowego i aktów wykonawczych (w tym własnych instrukcji), lecz także rocznymi założeniami polityki pieniężno-kredytowej państwa.

Spełniając powszechne i od dawna zgłaszane postulaty teorii finansów i prawa finansowego Sejm PRL uchwalił w 1982 r. plan kredytowy i założenia polityki pieniężno-kredytowej na 1983 r.³³ Przewidują one,

²⁸ H. Herzog, *Zdolność kredytowa*, s. 197.

²⁹ Por. B. Ponarad, *Uwagi na temat zdolności kredytowej przedsiębiorstw*, *Bank i Kredyt* 1982, nr 11 - 12, s. 247.

³⁰ A. Strzelecki, *Normy prawa*, s. 73.

³¹ H. Błaszak, *Metoda oceny zdolności kredytowej przedsiębiorstwa. Materiał instruktażowy*, Warszawa 1932.

³² Por. W. Prokop, *Zdolność kredytowa — metoda czy moda*, *Bank i Kredyt* 1982, nr 11-12; E. Kręžel, *Refleksje z oceny wniosku kredytowego*, *Bank i Kredyt* 1982, nr 11-12.

³³ Uchwała Sejmu PRL z 29.12.1982 r. o planie kredytowym, bilansie pieniężnych

że banki będą udzielać kredytów dążąc do osiągnięcia stopniowego równoważenia finansowego gospodarki i łagodzenia napięć i dysproporcji w poszczególnych jej dziedzinach, a zwłaszcza pieniężno-rynkowej, obrotów płatniczych z zagranicą i działalności inwestycyjnej. Polityka i praktyczna działalność kredytowa banków powinna być tak ukierunkowana, aby wdrażać i umacniać reguły samofinansowania oraz zwiększać skuteczność funkcjonowania systemu kredytowego.

W związku z tym banki mają udzielać kredytów związanych z rozwojem działalności przedsiębiorstw i przyrostem ich majątku, kierując się: a) dopuszczalnymi rozmiarami emisji pieniądza bankowego określonymi w planie kredytowym, b) zasadą udzielania kredytu tylko na efektywną działalność i przy optymalnym angażowaniu przez przedsiębiorstwa środków własnych na finansowanie tej działalności.

W założeniach polityki pieniężno-kredytowej jeszcze raz podkreśla się, że z kredytu bankowego mogą korzystać tylko te przedsiębiorstwa, które mają zdolność kredytową, gwarantującą pełną i terminową spłatę całości zaciągniętych kredytów wraz z odsetkami. Podkreśla się również, że banki mają badać zdolność kredytową przedsiębiorstw na podstawie ich zamierzeń produkcyjno-rozwojowych i finansowych zarówno roku 1983, jak i perspektyw na lata następne.

Wydaje się, że uchwalone przez Sejm założenia polityki pieniężno-kredytowej państwa stanowią nie tylko obowiązujące dyrektywy polityczno-ekonomiczne, lecz wnoszą jednocześnie pewne uporządkowanie do powstałego stanu rzeczy. Można bowiem na ich podstawie przyjąć, iż pojęcie zdolności kredytowej powinno być traktowane w sposób prosty, tzn. jako zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminie; i tylko w takim znaczeniu banki powinny ją ustalać.

Metodyki oceny zdolności kredytowej przedsiębiorstw nie należałoby natomiast wiązać z ustaleniami planu kredytowego i wytycznymi polityki kredytowej na dany rok. Innymi słowy, może dojść do takiej sytuacji, iż bank uzna zdolność kredytową przedsiębiorstwa, lecz nie udzieli mu kredytu, nie będzie to bowiem możliwe ze względu na rozmiary planu kredytowego i szczegółowe wytyczne, polityki kredytowej. Może również powstać sytuacja odwrotna, w świetle założeń polityki kredytowej określone przedsiębiorstwa miałyby szanse na uzyskanie kredytu, gdyby miały zdolność kredytową w znaczeniu podanym wyżej.

Wydaje się, iż takie podejście do sprawy jest najbardziej realne, chociaż godzi ono formalnie w szeroko lansowane tezy o cywilnoprawnym charakterze stosunków kredytowych. Rozważmy jednak ten problem na gruncie istniejących przepisów prawnych dotyczących zawarcia i odmowy zawarcia szczegółowej umowy kredytowej.

8. Procedura zawierania szczegółowych umów kredytowych uregulowana jest jedynie i to w sposób niepełny w instrukcji bankowej. W teorii na ogół przyjmuje się, iż w razie luk i wątpliwości należy odpowiednio stosować postanowienia kodeksu cywilnego³⁴. Instrukcja bankowa nie ustala jednolitej procedury zawierania umów kredytowych, różnicując ją w zależności od rodzaju kredytu. Charakterystycznym jest natomiast to, iż jednolitość procedury odnosi się bardziej do sytuacji odmowy zawarcia umowy kredytowej.

Wśród postanowień instrukcji bankowej określanych mianem „podstawowych zasad kredytowania” znajdują się uregulowania wskazujące na to, iż bank może: 1) odmówić udzielenia kredytu (zawarcia umowy), 2) uzależnić udzielenie kredytu od złożenia przez przedsiębiorstwo programu uzdrowienia jego gospodarki, 3) wypowiedzieć kredyt. Instytucje te odnosi się ogólnie do każdego rodzaju kredytu bankowego.

Na mocy instrukcji bankowej bank może odmówić zawarcia umowy, gdy przedsiębiorstwo prowadzi działalność w sposób oczywiście sprzeczny z zadaniami statutowymi, interesem społecznym i niezgodny z kierunkami określonymi w planach społeczno-gospodarczych, a także gdy przedsiębiorstwo wykorzystuje nieefektywnie środki finansowe w stopniu zagrażającym jego zdolności kredytowej. Przyjęcie takiej zasady wykracza poza reguły kredytowania ustalone w prawie bankowym i rozporządzeniu wykonawczym. Co więcej, przyjęte przez bank zasady nie korespondują nawet z założeniami polityki pieniężno-kredytowej państwa.

Podejmowanie przez bank takich czynności, jak badanie i ocena zgodności działań przedsiębiorstwa z zadaniami statutowymi (nota bene obecnie statuty przedsiębiorstw nie określają zadań przedsiębiorstw⁷, lecz ich strukturę organizacyjną), interesem społecznym i planami społeczno-gospodarczymi nie może oznaczać nic innego, jak uzurpowanie sobie przez bank kompetencji nadzorczych wobec przedsiębiorstw. Tymczasem ustawa o przedsiębiorstwach państwowych powierzyła sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwami organom założycielskim, określając przy tym podstawy, rodzaje i środki nadzoru oraz środki ochrony prawnej przedsiębiorstw.

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych stanowi, iż przedsiębiorstwo państwowe może być postawione w stan upadłości. Ustawa o upadłości przedsiębiorstw państwowych przewiduje przede wszystkim postępowanie sanujące. Instrukcja bankowa wprowadza tymczasem kompetencje banku do zażądania programu uzdrowienia przedsiębiorstwa i oceny tego programu już w momencie zagrożenia utraty zdolności kredy-

³⁴ L. M. Kostowski, *Kodeks cywilny*, s. 1513.

towej. Stanowi bowiem, że jeżeli przedsiębiorstwo nie ma funduszków własnych w obrocie w odpowiedniej, wysokości lub osiąga wyniki finansowe nie zapewniające prawidłowego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa, to bank może uzależnić udzielenie kredytu od przedstawienia przez przedsiębiorstwo w terminie określonym przez bank programu uzdrowienia gospodarki przedsiębiorstwa. W razie niezłożenia programu lub w razie negatywnej jego oceny bank odmawia udzielenia kredytu. Jest to kolejny przejaw ustanawiania przez bank dla siebie kompetencji nadzorczych wobec przedsiębiorstw.

Z przyczyn, dla których bank może odmówić udzielenia kredytu lub uzależnić jego udzielenie od złożenia programu, a także wtedy, gdy przedsiębiorstwo wykorzystuje kredyt niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie kredytowej, bank może wypowiedzieć przed terminem spłaty część lub całość udzielonego kredytu. Wypowiedzenie kredytu nie jest tożsame z wypowiedzeniem umowy kredytowej.

W świetle instrukcji bankowej wypowiedzenie kredytu polega na ustaleniu przez bank nowego terminu spłaty, wcześniejszego niż ustalony w umowie kredytowej. Nowy termin spłaty nie może być krótszy niż 30 dni, licząc od daty wypowiedzenia. Równocześnie bank może podjąć decyzję o przymusowym ściągnięciu zadłużenia przeterminowanego, powstałego w wyniku niespłacenia kredytu w ustalonym, nowym terminie. O decyzji tej bank zawiadamia przedsiębiorstwo w piśmie zawiadamiającym o wypowiedzeniu kredytu.

Analizując instytucję wypowiedzenia kredytu trudno jest przyjąć, iż mamy tutaj do czynienia jedynie z uprawnionym działaniem kredytodawcy wobec niesolidnego dłużnika. Przyczyny, dla których można bowiem zastosować instytucję wypowiedzenia kredytu, znacznie wykraczają poza zwykłe zainteresowania i interes wierzyciela. Instrukcja bankowa wprowadza instytucję wypowiedzenia kredytu nie zważając na istnienie generalnej i szczegółowych umów kredytowych. W przeciwnym przypadku należałoby uznać, iż wypowiedzenie kredytu jest albo zmianą warunków umowy szczegółowej (zwłaszcza terminów spłaty), albo rozwiązaniem lub odstąpieniem od umowy i zażądaniem zwrotu (nawet w trybie egzekucji) udzielonego już kredytu.

Należy sądzić, iż mamy tutaj do czynienia nie tyle z pewnym niechlujstwem konstrukcyjnym, lecz raczej z działaniem świadomym. Zmiana warunków umowy bądź jej rozwiązanie lub odstąpienie od niej wymaga zachowania pewnych reguł wobec dłużnika; daje mu również pewne środki obrony itd. Tymczasem, w przypadku wypowiedzenia kredytu, jak i odmowy jego udzielenia lub uzależnienia udzielenia od złożenia programu uzdrowienia gospodarki przedsiębiorstwa, nie przewiduje się żadnych środków ochrony prawnej przedsiębiorstwa — strony

umownego stosunku kredytowego i rzekomego partnera banku w procesie gospodarowania.

Niezależnie od przedstawionych wyżej „podstawowych zasad kredytowania” instrukcja bankowa zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące procedury kredytowania działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstw. Powstaje nawet wątpliwość, w jakim stopniu postanowienia te są ze sobą spójne i jaki rodzaj hierarchii istnieje między nimi. Wątpliwości tych nie da się bowiem łatwo rozwiązać, stosując znane teorii prawa reguły interpretacyjne.

Przy rozpatrywaniu wniosków o kredyt obrotowy instrukcja bankowa przewiduje, iż kredyt może być przyznany po sprawdzeniu przez oddział banku, czy przedsiębiorstwo ma zdolność kredytową i czy ma fundusze własne w odpowiedniej wysokości. Sugeruje to, iż pozytywne rozpatrzenie wniosku jest równoznaczne z przyznaniem kredytu, podczas gdy chodzi tutaj jedynie o wydanie pozytywnej decyzji kredytowej. Ocena zdolności kredytowej nie może być przy tym rozdzielana od oceny posiadania w odpowiedniej wysokości funduszy własnych. Znamiennym jest również, iż banki zobowiązane są także do analizy terminowości regulacji zobowiązań przedsiębiorstw wobec dostawców, budżetu i innych wierzycieli, a także terminowości wpłat na oddzielne rachunki bankowe. Dokonując takich ocen bank działa więc nie tylko we własnym interesie.

Rozpatrzenie wniosku o kredyt obrotowy kończy się podjęciem decyzji kredytowej, Jeżeli jest ona pozytywna dla przedsiębiorstwa, bank zawiera z nim umowę kredytową. Instrukcja bankowa nie określa, w jakim terminie bank powinien zawrzeć umowę kredytową po wydaniu pozytywnej decyzji kredytowej. Pewnym jest natomiast jedno, a mianowicie to, że decyzja kredytowa banku jest podstawą zawarcia lub odmowy zawarcia szczegółowej umowy kredytowej. Powstaje wobec tego pytanie, czy decyzja kredytowa ma charakter prawny decyzji w rozumieniu k.p.a., czy też jest aktem przyjęcia oferty (wniosku kredytowego) ze strony banku. Teoretycznie można udowadniać zasadność jednego i drugiego stanowiska. W świetle postanowień instrukcji bankowej sprawa jest też niejednoznaczna.

Za drugim stanowiskiem przemawia to, iż instrukcja przewiduje, że w razie odmowy udzielenia kredytu (chodzi zapewne o negatywną decyzję kredytową) w całości lub w części bank powinien bezzwłocznie zawiadomić o tym przedsiębiorstwo na piśmie, podając uzasadnienie odmowy. Należałoby to traktować jako odrzucenie oferty. Jednakże instrukcja przewiduje jednocześnie, iż w wypadku niemożności uzgodnienia stanowisk między przedsiębiorstwem i oddziałem co do przyznania kredytu i zawarcia umowy każdej ze stron przysługuje prawo przedstawienia sprawy dyrektorowi oddziału wojewódzkiego do rozstrzygnięcia. Ta z kolei konstrukcja sugeruje, iż negatywna decyzja kredyto-

wa ma charakter decyzji administracyjnej, strony bowiem nie uzyskując porozumienia mogą zwrócić się o rozstrzygnięcie (a więc niejako odwołać się) do podmiotu hierarchicznie nadrzędnego w stosunku do podmiotu, który wydał decyzję kredytową. Zastanawiające jest, dlaczego prawo to przyznano także bankowi podejmującemu decyzję kredytową, zwłaszcza że chodzi tutaj o decyzję negatywną dla przedsiębiorstwa, a nie dla tego banku.

Przepisy instrukcji bankowej nie przewidują, czy rozstrzygnięcie podjęte przez dyrektora oddziału wojewódzkiego ma charakter ostateczny w płaszczyźnie postępowania administracyjnego, a także czy dopuszczalna jest każda inna droga postępowania (sądowego lub arbitrażowego).

Przy rozpatrywaniu wniosków o kredyt inwestycyjny przyjęto inną procedurę, która zresztą jest jeszcze zróżnicowana, gdy chodzi o kredyt na inwestycje własne przedsiębiorstw i kredyt na inwestycje centralne. W pierwszym wypadku instrukcja przewiduje, iż w zależności od wyników badań i analiz oddział banku określa kwotę kredytu oraz warunki, na jakich kredyt ten może być przyznany i zawiadamia o tym przedsiębiorstwo lub o przyczynach odmowy załatwienia wniosku.

Z prawnego punktu widzenia mamy tutaj do czynienia z różnymi sytuacjami, w tym: a) z aktem przyjęcia oferty (wniosku), jeśli decyzja kredytowa jest pozytywna dla przedsiębiorstwa i bank nie zmienia lub nie uzupełnia w niej propozycji przedsiębiorstwa, b) z nową ofertą ze strony banku, jeśli decyzja kredytowa jest pozytywna dla przedsiębiorstwa, lecz bank proponuje w niej inną wysokość kredytu oraz inne warunki niż zawarte we wniosku kredytowym przedsiębiorstwa, c) z odrzuceniem oferty (wniosku kredytowego) ze strony banku w formie decyzji kredytowej, gdy decyzja kredytowa jest negatywna. Za trzecim stanowiskiem przemawia to, iż instrukcja nie przewiduje już żadnej formy dalszych rokowań i odwołania, jak to miało miejsce przy kredycie obrotowym. Startowi natomiast, że jeśli przedsiębiorstwo przyjmuje warunki kredytowania, to oddział przystępuje do zawarcia umowy lub przesyła wniosek do tego organu banku (oddział wojewódzki, departament kredytów), który władny jest podjąć decyzję kredytową. Instrukcja nie określa także terminu zawarcia umowy o kredyt inwestycyjny.

Przy rozpatrywaniu wniosku o kredyt na inwestycje centralne obowiązuje o tyle odmienna procedura, iż w pierwszej fazie bank opiniuje wnioski ministrów i wojewodów dotyczące inwestycji centralnych, jeśli ich finansowanie przewidywane jest z udziałem kredytu bankowego. We wniosku tym minister (wojewoda) wskazuje przedsiębiorstwo — inwestora. Natomiast w opinii banków uwzględnia się przede wszystkim to, czy przedsiębiorstwo przyjmujące obowiązki inwestora będzie w stanie spłacić z funduszu rozwoju (w świetle oceny jego sytuacji, finansowej oraz zakładanej ekonomicznej efektywności inwestycji) kwotę kredytu. Opinie

te przedstawia ministrowi Prezes NBP, a wojewodzie dyrektor oddziału wojewódzkiego.

Szczegółowe warunki przyznania i spłaty kredytu z funduszu rozwoju bank rozpatruje po złożeniu przez przedsiębiorstwo wniosku kredytowego. Wniosek taki składa przedsiębiorstwo dopiero po włączeniu inwestycji centralnej do centralnego planu rocznego, załączając również umowę z organem założycielskim o pełnienie funkcji inwestora. Oddział banku rozpatruje wniosek o kredyt i podejmuje decyzję o jego przyznaniu, kierując się zarówno oceną danych zawartych we wniosku, jak i opinią banku przedstawioną wcześniej ministrowi (wojewodzie) oraz postanowieniami umowy o pełnienie funkcji inwestora.

Instrukcja bankowa nie przewiduje możliwości wydania decyzji negatywnej, a więc odrzucenia wniosku en bloc (chyba nie można go więc dalej traktować jako oferty). Bank może natomiast wydać decyzję pozytywną i na jej podstawie zawrzeć z przedsiębiorstwem umowę o kredyt na inwestycję centralną. Może również uznać, że przedsiębiorstwo nie jest w stanie spłacić wnioskowanego kredytu z funduszu rozwoju i wówczas zawiadamia przedsiębiorstwo „o odroczeniu decyzji kredytowej”. Jest to kolejna instytucja — zagadka, którą funduje nam instrukcja bankowa.

Zawiadamiając przedsiębiorstwo o odroczeniu decyzji kredytowej oddział banku określa kwotę kredytu, jakiego może udzielić oraz wskazuje, w jakim zakresie przedsiębiorstwo powinno uzyskać od organu założycielskiego gwarancję zwiększenia udziału środków budżetowych w finansowaniu inwestycji. W ten sposób bank, a nie inne organy (w tym Sejm i rząd), decyduje o rozmiarach środków budżetowych na finansowanie inwestycji centralnych.

Dalszy tok postępowania kredytowego wskazuje na to, że przedsiębiorstwo znajduje się nieco poza nim. Kopię decyzji odraczającej przesyła się bowiem do oddziału wojewódzkiego lub departamentu kredytów, gdzie podlega ona ponownej ocenie. Jeśli podmioty te podzielają zastrzeżenia oddziału, to przygotowują jednocześnie wystąpienie Prezesa Banku do ministra lub dyrektora oddziału wojewódzkiego do wojewody. Dalej instrukcja bankowa nie reguluje toku postępowania, stwierdzając jedynie, że zawarcie umowy następuje po otrzymaniu decyzji Prezesa Banku (dyrektora oddziału wojewódzkiego). Można założyć, iż decyzja ta powstaje w wyniku rokowań lub uzgodnień z ministrem (wojewodą). Umowa o kredyt na inwestycję centralną jest zawierana z przedsiębiorstwem — inwestorem, jednakże niemalże cały tok postępowania obejmuje przede wszystkim inne podmioty (zarówno po stronie banku, jak i po stronie wnioskodawców) i akurat najmniej dotyczy przedsiębiorstwa — inwestora. Jest to tryb bardziej administracyjny niż cywilnoprawny.

9. Z przeprowadzonej wyżej analizy wynika, iż: a) działalność kre-

dytowa banków wobec przedsiębiorstw państwowych wykracza poza zwykłe czynności i kompetencje kredytodawcy, to) decyzje banku w zakresie kredytowania przedsiębiorstw są nie tylko związane z warunkami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa i założenia polityki pieniężno-kredytowej państwa, lecz opierają się również na warunkach dyktowanych przez bank w instrukcji bankowej oraz w generalnej i w szczegółowych umowach kredytowych, e) ocena tzw. zdolności kredytowej przedsiębiorstw może być stosunkowo łatwo oparta na swobodnym uznaniu banku, a ponadto — uznanie zdolności kredytowej jest niesłusznie wiązane z dyrektywami polityki pieniężno-kredytowej, d) kredytowanie oraz jego procedura (określona jednostronnie przez bank) tylko formalnie i pozornie mają charakter cywilnoprawny (umowny); nie odnoszą się zresztą do niej wprost przepisy materialnego i formalnego prawa cywilnego, zaś próby teoretycznego recypowania tych przepisów do procesu kredytowania nie prowadzą do klarownych konstrukcji prawnych (np. umowa kredytowa, wniosek kredytowy itd.), e) pozorowanie cywilnoprawnego charakteru stosunków kredytowych powoduje, iż w teorii i w praktyce odrzuca się możliwość stosowania w tym zakresie instytucji prawa i postępowania administracyjnego, f) jednocześnie przedsiębiorstwa nie wyposaża się w żadne inne środki prawne, dające możliwość wzruszenia decyzji bankowych na drodze postępowania arbitrażowego lub sądowego (przemilcza się nawet środki, które przysługują przedsiębiorstwu jako stronie umowy kredytowej), g) banki ustanowiły na swoją rzecz szereg kompetencji, które mają charakter nadzorczy wobec działalności przedsiębiorstwa; nie jest to zgodne z prawną, ekonomiczną i polityczną koncepcją przedsiębiorstwa państwowego, przyjętą w ramach reformy gospodarczej; h) przedsiębiorstwa znajdują się wobec tego w sytuacji prawnej gorszej niż w stosunkach z organem nadzoru (organem założycielskim), wobec którego mają możliwość złożenia sprzeciwu co do jego decyzji, a nawet dochodzenia odszkodowania za szkody powstałe na skutek decyzji organu nadzoru.

Przyjmując szerokie pojęcie zdolności kredytowej przedsiębiorstw, obejmujące nie tylko zwykłe zainteresowanie i zabezpieczenie interesów kredytodawcy, lecz zawierające także elementy nadzoru nad działalnością kredytobiorców, ustanawia się jednocześnie, odpowiedzialność banków za działalność i wyniki przedsiębiorstw. Konstrukcja ta nie znajduje jednakże wyrazu w przepisach prawnych. Praktycznie zatem bank kredytujący nie poczuwa się do odpowiedzialności prawnej za funkcjonowanie przedsiębiorstwa; nie odpowiada za swe decyzje kredytowe ani przed przedsiębiorstwem-kredytobiorcą, ani przed jego organem założycielskim. Jest również wątpliwe, czy można mówić o odpowiedzialności prawnej całego aparatu bankowego przed organami państwowymi.

Banki są związane w swej działalności kredytowej założeniami polityki pieniężno-kredytowej państwa uchwalonymi przez Sejm. Nie prze-

widuje się natomiast żadnych instytucjonalnych form odpowiedzialności prawnej za realizację tych założeń. Wydaje się, iż ustanowione przez nowe prawo bankowe zasady odpowiedzialności polityczno-prawnej Prezesa NBP przed Sejmem, to zbyt mało, gdy chodzi o zabezpieczenie interesów społeczno-gospodarczych w skali mikro- i makroekonomicznej.

Wychodząc z założenia, iż kredyt w gospodarce socjalistycznej powinien spełniać funkcje stymulujące i kontrolne, banki zaś powinny brać udział w sterowaniu działalnością gospodarczą, należałoby postulować pełniejsze i bardziej precyzyjne określenie wzajemnych praw i obowiązków przedsiębiorstw oraz banków w dziedzinie kredytowania. Regulacje takie powinny mieć charakter aktów powszechnie obowiązujących, nie pochodzących od aparatu bankowego, jako jednej ze stron stosunków kredytowych. Przedsiębiorstwa powinny być z kolei wyposażone w środki ochrony prawnej przed decyzjami banku.

Realizacji powyższych postulatów mogą służyć różne rozwiązania. Jeżeli decydujemy się na utrzymywanie tezy o umownym charakterze stosunków kredytowych, należałoby postulować normatywne określenie istoty umowy kredytowej oraz trybu jej zawierania i realizacji. Należałoby wówczas również wyraźnie określić dopuszczalność drogi arbitrażowej lub sądowej dla rozpatrywania sporów przedumownych lub umownych, powstających między przedsiębiorstwami a bankami w związku z kredytowaniem. Takie rozwiązanie ma już miejsce w niektórych państwach socjalistycznych³⁵, chociaż praktycznie przepisy te nie odgrywają większej roli w praktyce.

Można również rozważyć przyjęcie innej konstrukcji, a mianowicie uznającej, że stosunki kredytowe między przedsiębiorstwami i bankami nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz są stosunkami administracyjnoprawnymi³⁶. W sensie teoretycznym nie jest to myśl nowa³⁷, w sensie praktycznym zaś jest ona o wiele bardziej bliższa rzeczywistości niż obecne stosunki quasi-umowne. Według tej konstrukcji bank dokonywałby konkretyzacji uprawnień kredytowych przedsiębiorstw, kierując się nie tylko ich zdolnością kredytową, lecz także wytycznymi polityki pieniężno-kredytowej. Postępowanie kredytowe odbywałoby się według reguł postępowania administracyjnego, łącznie z możliwością zażalenia decyzji kredytowych banku do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Taki model stosunków kredytowych bardziej odpowiadałby istnieją-

³⁵ Patrz szerzej A. A. Fajnstajn, *Dogowornaja otwetstwenost sotsyalistycznych organizacij*, Moskwa 1975, s. 140.

³⁶ Odmiennie A. Janiak, *Charakter prawny stosunków kredytu bankowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1983, z. 1.

³⁷ Por. K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 236; B. F. Kuzmin, *Kreditnyje sogłaszenija chozjaistwiennych organow s bankom*, w: *Prawowyje aspekty sowierszenstwowanija chozjaistwiennogo mehanizma*, Moskwa 1979, s. 104.

cym warunkom gospodarczym, tj. braku rynku kredytowego i występowaniem monopolu kredytowego banków. Uwzględniłby również interwencyjną rolę banków w procesie gospodarowania i zarządzania, a jednocześnie bardziej niż dotychczas (tj. przy pseudocywilnym charakterze tych stosunków) chroniłby interes gospodarczy przedsiębiorstw oraz ich samodzielność. Model ten stwarzałby wreszcie podstawy odpowiedzialności prawnej banków za wyniki działalności przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie inne, pośrednie rozwiązania nie są w stanie sprostać tym wymagom.

10. Od 1 I 1984 r. obowiązuje nowa Instrukcja Kredytowa 1/84 Prezesa NBP. Po raz pierwszy jest ona wyraźnie skierowana również do j.g.u. Instrukcja znosi obowiązek zawierania generalnej umowy kredytowej, wprowadza natomiast pojęcie negocjacji umowy kredytowej. Ponadto instrukcja zmienia w sposób zasadniczy pojęcie zdolności kredytowej i zasady jej ustalania przez banki. Posiadanie zdolności kredytowej nie stanowi jeszcze — według instrukcji — podstawy do udzielenia kredytu. Jest nią natomiast ocena banku co do celowości i efektywności finansowej zamierzeń gospodarczych przedsiębiorstw. W ten sposób bank zdejmuje z samodzielnego przedsiębiorstwa obowiązek troski i odpowiedzialność za wyniki prowadzonej działalności. Co więcej, przy ocenie zdolności kredytowej przedsiębiorstw bank obowiązany jest podjąć takie działania, których organ nadzoru nie podejmowałby nawet przy bardzo ograniczonej samodzielności przedsiębiorstw. W tej sytuacji problemy przedstawione w artykule stają się jeszcze bardziej ostre, zgłoszone zaś wątpliwości i propozycje nie tracą na swej aktualności.

CREDITING AND LEGAL LIABILITY OF BANK FOR RESULTS OF ENTERPRISES' ACTIVITIES

Summary

The article is devoted to study of legal solutions adopted in Poland after the economic reform in a sphere of state enterprise crediting. The author advocates that generally binding provisions are too skeleton-like, while banking instructions contain many institutions and solutions colliding with basic acts. The author states on completion of his study that a civil law character of credit relations cannot be adopted without reservations, as both mechanism and procedure of crediting are a substantial departure from rules of entering and executing contracts of civil law. Crediting activities of the socialist banks exceeds usual functions of a credit-giver (lender), what is justified under conditions of socialized economy. The presently adopted model of economy and administration implies however economic independence of state enterprises and liability of several subjects for results of enterprises' activities. It is only banks which are not liable to enterprises and other subjects, what seems to be wrong both in micro- and macroeconomic scale. The author suggests to adopt administrative and legal procedure of realizing credit relations of enterprises with banks and securing proper legal protection for enterprises against banks' decisions.