



dr hab. Wojciech Gonet, prof. UPH

ORCID: 0000-0003-0066-706X

e-mail: gonetw@interia.pl

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Uniwersytet w Siedlcach

Dochody gmin z akcji banków

Municipal income from bank shares

Abstract

The text deals with the possibility for municipalities to profit from bank shares. It analyzes the restrictions on the acquisition of bank shares that arise from the Banking Law and the possibility of paying dividends, which is regulated by the Commercial Code. It was shown that municipalities should engage cautiously in the acquisition of large blocks of bank shares, since in a situation of need for quick recovery of funds, their sale will be hampered by the need to obtain permission from the Financial Supervision Commission. In addition, despite the fact that the regulations allow it, municipalities should not create a municipal bank, as such a bank would operate on the same terms as other banks, without the ability to offer better banking products for municipalities.

Keywords: municipality, bank, share, significant shareholding, Financial Supervision Commission.

Streszczenie

Artykuł dotyczy możliwości osiągania przez gminy zysków z akcji banków. Dokonano analizy ograniczeń w nabywaniu akcji banków, jakie wynikają z Prawa bankowego, oraz możliwości wypłaty dywidendy, którą regulują przepisy Kodeksu spółek handlowych. Wykazano, że gminy powinny ostrożnie angażować się w nabywanie znacznych pakietów akcji banków, gdyż w sytuacji konieczności szybkiego odzyskania środków finansowych ich sprzedaż będzie utrudniona przez konieczność uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Ponadto gminy, mimo że przepisy na to zezwalają, nie powinny tworzyć banku komunalnego, gdyż taki bank funkcjonowałby na takich samych zasadach jak inne banki, bez możliwości oferowania lepszych produktów bankowych dla gmin.

Słowa kluczowe: gmina, bank, akcja, znaczny pakiet akcji, Komisja Nadzoru Finansowego.

1. Wstęp

Przepis art. 10 ust. 3 u.g.k.¹ stanowi, że gminom mogą przysługiwać bez ograniczeń akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, także związanych z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Spośród wymienionych zakresów działalności gospodarczej uwagę zwraca aktywność finansowa w obszarze bankowości i ubezpieczeń. Wyłączenie działalności bankowej spod ograniczeń u.g.k. znajduje swoje racjonalne uzasadnienie, gdyż w innych krajach, np. w Niemczech, występuje sieć komunalnych kas oszczędnościowych².

Działalność bankowa postrzegana jako dochodowa i bezpieczna. Akcje banków działających w Polsce w formie spółki akcyjnej notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Obrót nimi podlega ograniczeniom wynikającym z prawa bankowego³.

Celem opracowania jest analiza korzyści dla gmin z bycia uprawnionym do akcji banków, możliwości utworzenia przez gminy banku w formie spółki akcyjnej, a także zagrożeń płynących z zaangażowania przez gminy kapitału na rynku finansowym.

2. Nabywanie, obejmowanie przez gminy akcji banków

Każdy podmiot może nabyć lub objąć akcje banku uprawniające do 5% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, bez ograniczeń i dodatkowych obowiązków (*a contrario* z art. 25o p.b.). Obowiązek informowania dotyczy także nabycia obligacji zamiennych na akcje banku krajowego, kwitów depozytowych, jak również innych papierów wartościowych, z których wynika prawo lub obowiązek nabycia akcji banku krajowego⁴. Przepis art. 25o p.b. nie dotyczy akcji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, które mogą być zbyte przez Skarb Państwa jedynie na rzecz pracowników tego banku lub na rzecz spółki, której akcjonariuszem jest

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (test jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako: u.g.k.

² C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 10, teza III.2.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324), dalej jako: p.b.

⁴ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 25o, teza 1.

wyłącznie Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna, lub na rzecz spółek wymienionych w art. 13 ust. 1 u.z.m.p.⁵, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów (art. 13 ust. 1–3 u.z.m.p.). Jakikolwiek podmiot, który nabył albo objął akcje lub prawa z akcji banku krajowego, jeżeli stanowią one wraz z akcjami nabytymi albo objętymi wcześniej pakiet zapewniający osiągnięcie lub przekroczenie progu 5%, 10%, 20%, 25%, jednej trzeciej, 50%, 66% i 75% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu albo stał się podmiotem dominującym banku krajowego, ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o tym bank, a ten zawiadamia Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) niezwłocznie po uzyskaniu takiej informacji (art. 25o p.b.). Bank mógłby jednak złożyć takie powiadomienie do Komisja Nadzoru Finansowego samodzielnie w wypadku uzyskania informacji z innych źródeł⁶ niż od nabywcy. KNF nie ma żadnych kompetencji, żeby wyciągnąć konsekwencje wobec podmiotu, który nabył lub objął akcje banku, ale nie powiadomił o tym banku. W wypadku natomiast dokonania powiadomienia banku przez podmiot, który nabył lub objął akcje, a nieprzekazania przez bank tego powiadomienia do KNF, ta ostatnia mogłaby wobec banku zastosować środki nadzoru⁷.

Jeszcze większe restrykcje związane są z nabyciem lub objęciem akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej osiągnięcie albo przekroczenie odpowiednio 10%, 20%, jednej trzeciej, 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym. W takim przypadku nabywający, np. gmina, ma obowiązek każdorazowo zawiadomić KNF o zamiarze nabycia albo objęcia ww. pakietów akcji (art. 25 ust. 1 p.b.). Obowiązek zawiadomienia KNF powstaje, gdy ten, na kim taki obowiązek spoczywa, ma zamiar oraz jest przeświadczony, że nastąpi objęcie lub nabycie przez niego akcji i tym samym nastąpi realizacja tegoż zamiaru⁸. Dla realizacji obowiązku z art. 25 i n. p.b. nie ma znaczenia, czy zamiar z art. 25 p.b. zostanie w istocie zrealizowany⁹.

Komisja Nadzoru Finansowego zgłasza, w drodze decyzji, sprzeciw w zakresie nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, w tym przez gminę, lub co do stania się podmiotem dominującym wobec banku krajowego, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie, np. gminy, na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie, np. gminy (art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b.). Wydanie przez KNF negatywnej

⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1933).

⁶ A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, *op.cit.*, komentarz do art. 25o, teza 2.

⁷ *Ibidem*, komentarz do art. 25o, teza 3.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., VI SA/Wa 1057/13, LEX nr 2204020.

⁹ P. Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX 2023, komentarz do art. 25, teza 8.

decyzji dotyczącej nabycia akcji banku przez gminę może nastąpić w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek, gdy gmina (art. 25h ust. 2 p.b.):

1. nie daje rękojmi wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyte zabezpieczający interesy klientów banku krajowego oraz zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku krajowym,
2. osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków rady nadzorczej i zarządu nie spełniają wymogów określonych w art. 22aa p.b., tj. m.in.: powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków; rękojmią dotyczy w szczególności reputacji, uczciwości i rzetelności danej osoby oraz zdolności do prowadzenia spraw banku w sposób ostrożny i stabilny,
3. nie jest w dobrej kondycji finansowej, w szczególności w zakresie aktualnie prowadzonej działalności, jak również wpływu realizacji planów inwestycyjnych na przyszłą sytuację finansową gminy i przyszłą sytuację finansową banku krajowego,
4. nie zapewni przestrzegania przez bank krajowy wymogów ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa, w tym wymogów w zakresie funduszy własnych, norm płynności, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem,
5. środki finansowe związane z nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz mają związek z finansowaniem terroryzmu.

Jest bardzo mało prawdopodobne, aby ostatnia przesłanka wystąpiła w gminach. Analizując wszystkie przesłanki wymienione w art. 25h ust. 2 p.b., które są podstawą do wydania przez KNF decyzji zabraniającej nabycia lub objęcia akcji banku przez gminę, można wskazać, że w przypadkach, gdy gmina realizuje lub przystępuje do realizacji programu naprawczego na podstawie art. 224 u.f.p. lub programu postępowania naprawczego na podstawie art. 240a u.f.p., KNF może zgłosić przedmiotowy sprzeciw. Przesłanki wymienione powyżej w pkt 1–2 mogą wystąpić, gdy gmina chciałaby nabyć akcje uprawniające ją do ponad połowy głosów na walnym zgromadzeniu, co umożliwia podejmowanie wielu uchwał samodzielnie oraz powoływanie członków zarządu i rady nadzorczej. W przypadku braku zgłoszenia przez KNF sprzeciwu wystąpi tzw. milczące załatwienie sprawy, czyli domniemanie wydania decyzji pozytywnej¹⁰. Komisja Nadzoru Finansowego nie musi podejmować jakichkolwiek sformalizowanych czynności w kierunku wydania aktu administracyjnego, jeżeli nie zamierza zgłaszać sprzeciwu, bowiem jej „milczenie” wywoła wraz z upływem materialnoprawnego terminu 60 dni roboczych z mocy prawa skutek w postaci braku możliwości realizacji uprawnienia przez podmiot dokonujący zawiadomienia z art. 25–25e p.b.¹¹

¹⁰ *Ibidem*, komentarz do art. 25h, teza 5.

¹¹ *Ibidem*.

Sprzeciw KNF dotyczący nabycia przez gminę akcji banku nie jest równoznaczny z nieważnością umowy czy też czynności prawnej skutkującej nabyciem akcji. W sytuacji nabycia lub objęcia przez gminę akcji banku mimo sprzeciwu KNF:

1. z akcji tych nie może być wykonywane prawo głosu (art. 251 ust. 1 p.b.),
2. uchwały walnego zgromadzenia banku krajowego podjęte z naruszeniem przepisu pkt 1 są nieważne, chyba że spełniają wymogi kworum oraz większości głosów oddanych bez uwzględnienia głosów nieważnych; w przypadku, o którym mowa w pkt 1, prawo wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia przysługuje również KNF (art. 251 ust. 3 p.b.),
3. członkowie zarządu banku krajowego powołani przez gminę jako podmiot dominujący lub będący członkami zarządu, prokurentami nie mogą uczestniczyć w czynnościach z zakresu reprezentacji banku krajowego; w przypadku gdy nie można ustalić, którzy członkowie zarządu zostali powołani przez gminę jako podmiot dominujący, powołanie zarządu jest bezskuteczne od dnia uzyskania przez gminę uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego (art. 251 ust. 2 p.b.); czynności z zakresu reprezentacji banku krajowego podejmowane z udziałem członków zarządu powołanymi w ww. sposób są nieważne (art. 251 ust. 4 p.b.),
4. w przypadkach, o którym mowa w pkt 1 lub 3, KNF może, w drodze decyzji, nakazać zbycie akcji banku krajowego w wyznaczonym terminie (art. 251 ust. 5 p.b.),
5. jeżeli akcje zostaną nabyte lub objęte z naruszeniem pkt 1 albo nie zostaną zbyte w terminie, o którym mowa w pkt 4, KNF może nałożyć na akcjonariusza będącego osobą prawną, np. gminę, karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym; może także ustanowić w banku krajowym zarząd komisaryczny albo uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku (art. 251 ust. 6 p.b.).

W rachunkowości budżetowej przychodami są m.in. zaciągnięte przez gminy kredyty, pożyczki, wyemitowane obligacje oraz spłacone kredyty, pożyczki, które gmina udzieliła np. innej jednostce samorządu terytorialnego. Gdyby pozycja przychodów nie występowała w budżecie gminy będącej akcjonariuszem banku, KNF nie mogłaby nałożyć kary na podstawie art. 251 ust. 6 p.b. Gmina jako podmiot sektora publicznego nie może naruszać prawa. Nabycie przez jakąkolwiek gminę pakietu akcji mimo sprzeciwu KNF należy uznać za hipotetyczne. Gdyby jednak do tego doszło, np. gmina dysponowałaby pakietem 20% akcji na walnym zgromadzeniu:

- jej przedstawiciel nie brałby udziału w walnym zgromadzeniu, podczas którego podejmowana jest uchwała o przyznaniu dywidendy,
- jej przedstawiciel brałby udział w walnym zgromadzeniu, lecz nie brałby udziału w głosowaniu nad uchwałą o przyznaniu dywidendy,

uchwała będzie ważna. W obu przypadkach dywidenda zostanie gminie wypłacona (art. 348 §4 k.s.h.¹²). Uchwały walnego zgromadzenia zapadają bezwzględną większością głosów (art. 414 k.s.h.). Bezwzględna większość występuje wtedy, gdy głosów „za” uchwałą jest więcej niż głosów „przeciwko” oraz „wstrzymujących się” łącznie. W tym przypadku głosy „wstrzymujące się” traktowane są jak głosy na „nie”¹³.

Gminy nie są w jakikolwiek sposób ograniczone nabywaniem akcji banku ze względu na jego siedzibę, tzn. gmina z województwa podlaskiego może kupić akcje banku mającego siedzibą we Wrocławiu lub w Warszawie, i na odwrót.

3. Założenie przez gminy banku w formie spółki akcyjnej

Do utworzenia banku w formie spółki akcyjnej wystarczą trzy gminy lub dwie gminy albo jedna gmina z odpowiednio jednym lub dwoma innymi podmiotami (art. 13 ust. 1 p.b.). Bank w formie spółki akcyjnej może być utworzony po uzyskaniu zezwolenia KNF (art. 30a p.b.). Wniosek do KNF o wydanie zezwolenia na utworzenie banku powinien zawierać m.in. (art. 31 p.b.):

- określenie czynności bankowych, do których wykonywania bank ma być upoważniony, oraz dane o przedmiocie i zakresie zamierzonej działalności,
- dane dotyczące założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu oraz rady nadzorczej, kapitału założycielskiego.

Do wniosku załącza się m.in. (art. 31 p.b.):

- program działalności i plan finansowy banku na okres co najmniej trzyletni,
- dokumenty dotyczące założycieli i ich sytuacji finansowej, w tym oświadczenia składane przez nich w tym zakresie.

Kapitał założycieli banku w formie spółki akcyjnej nie może być niższy od równowartości w złotych 5 000 000 euro przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu wydania zezwolenia na utworzenie banku (art. 32 ust. 1 p.b.). Utworzenie przez trzy lub więcej gmin banku w formie spółki akcyjnej wymaga podjęcia uchwał przez rady gmin o utworzeniu banku w formie spółki akcyjnej (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f–g u.s.g.¹⁴). Zakres działalności banku utworzonego przez gminy może dotyczyć wszystkich czynności dozwolonych przez art. 5 i 6 p.b., tj. m.in.:

- przyjmowania wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenia rachunków tych wkładów, prowadzenia innych rachunków bankowych,
- udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych,

¹² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1467).

¹³ A. Krysik [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2022, s. 2029.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).

- udzielania i potwierdzania gwarancji bankowych oraz otwierania i potwierdzania akredytyw,
- emitowania bankowych papierów wartościowych,
- przeprowadzania bankowych rozliczeń pieniężnych,
- wykonywania operacji czekowych i wekslowych oraz operacje, których przedmiotem są warranty,
- świadczenia usług płatniczych oraz wydawania pieniądza elektronicznego,
- terminowych operacji finansowych,
- nabywania i zbywania wierzytelności pieniężnych,
- przechowywania przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępniania skrytek sejfowych,
- prowadzenia skupu i sprzedaży wartości dewizowych,
- udzielania i potwierdzania poręczeń,
- wykonywania czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych,
- pośrednictwa w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym,
- pośrednictwa w zawieraniu umów lokaty strukturyzowanej,
- doradztwa dotyczącego lokat strukturyzowanych,
- świadczenia usług finansowania społecznościowego,
- obejmowania lub nabywania akcji i prawa z akcji, udziałów innej osoby prawnej i jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,
- zaciągania zobowiązań związanych z emisją papierów wartościowych,
- dokonywania obrotu papierami wartościowymi,
- dokonywania, na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem, zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika,
- nabywania i zbywania nieruchomości,
- świadczenia usługi konsultacyjno-doradczych w sprawach finansowych,
- świadczenia usługi zaufania oraz wydawania środków identyfikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o usługach zaufania,
- świadczenia innych usług finansowych,
- wykonywania inne czynności, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają go do tego.

Bank utworzony przez gminy nie może ograniczyć ww. usług finansowych jedynie dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Dostęp do usług finansowych świadczonych przez bank utworzony przez gminy powinien dotyczyć każdego, tj. osób fizycznych i prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, współników spółek cywilnych. Bank utworzony przez gminy lub bank, w którym gminy są akcjonariuszami, nie może stosować korzystniejszych warunków, a w szczególności korzystniejszych stóp oprocentowania, niż stosowane przez bank dla danego rodzaju umowy przy prowadzeniu rachunków bankowych oraz przy udzielaniu kredytów, pożyczek pieniężnych,

gwarancji bankowych, poręczeń: swoim akcjonariuszom, podmiotom powiązanim kapitałowo lub organizacyjnie z akcjonariuszami (art. 79 ust. 1 pkt 4, pkt 7 lit. a p.b.). Bank ustala w formie regulaminu warunki udzielenia kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń akcjonariuszom oraz prowadzi ich osobną ewidencję (art. 79 ust. 2 p.b.). Zgodnie z art. 79b ust. 1 pkt 5 p.b. bank na żądanie KNF przekazuje informacje o kredytach, pożyczkach pieniężnych, gwarancjach bankowych oraz poręczeniach udzielonych akcjonariuszom banku, z wyłączeniem akcjonariuszy posiadających wyłącznie akcje dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym w liczbie uprawniającej do wykonywania nie więcej niż 5% głosów na walnym zgromadzeniu. Powołane regulacje wskazują, że bank utworzony przez gminy nie mógłby udzielać kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń spółkom komunalnym utworzonym przez gminy na korzystniejszych warunkach niż innym podmiotem. Przedmiotowy banki mógłby stosować lepsze warunki finansowania dla powiatów ziemskich, województw samorządowych, spółek tych szczebli samorządu terytorialnego, które nie mogą tworzyć banków oraz nie mogą być ich akcjonariuszami.

Utworzenie przez co najmniej trzy gminy (lub więcej) banku w formie spółki akcyjnej powinna poprzedzić wnikliwa analiza marketingowa i ekonomiczna, dotycząca zasadności jego utworzenia, zakresu świadczonych usług, podmiotów będących docelowymi klientami banku, prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu w działalności wieloletniej, zakresu terytorialnego działalności tego banku. Ukierunkowanie działalności banku na jednostki samorządu terytorialnego, których w Polsce jest: 2489 gmin, 308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu, 16 województw samorządowych, byłoby niewłaściwym działaniem, gdyż łączna liczba jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt mała, aby była to jedyna grupa klientów przyszłego banku komunalnego. Nie można zakładać, że wszystkie j.s.t. staną się klientami banku komunalnego bezpośrednio po jego utworzeniu oraz że w krótkim okresie przeniosą do tego banku rachunki bieżące, lokaty itd. W wielu przypadkach j.s.t. korzystające z finansowania dłużnego w innych bankach jako element udzielenia kredytu czy też emisji obligacji musiały otworzyć w banku finansującym rachunek bieżący lub pomocniczy. Do czasu spłaty zadłużenia nie będą mogły rozwiązać umów o rachunek bieżący lub pomocniczy i przenieść go do banku gminnego.

4. Korzyści i zagrożenia z bycia przez gminę akcjonariuszem banku

Podstawową korzyścią dla gminy płynącą z bycia uprawnioną do akcji banku jest możliwość otrzymania dywidendy. Akcjonariusze mają prawo do udziału w zysku wykazanym w sprawozdaniu finansowym zbadanym przez biegłego rewidenta. Zysk ten zostaje przeznaczony przez walne zgromadzenie do wypłaty

akcjonariuszom, o ile statut banku nie stanowi inaczej (art. 347 § 1 i 3 k.s.h.). Kwota przeznaczona do podziału między akcjonariuszy nie może przekraczać zysku za ostatni rok obrotowy powiększonego o niepodzielone zyski z lat ubiegłych oraz o kwoty przeniesione z utworzonych z zysku kapitałów zapasowego i rezerwowych, które mogą być przeznaczone na wypłatę dywidendy. Kwotę tę należy pomniejszyć o niepokryte straty, akcje własne oraz o kwoty, które zgodnie z ustawą lub statutem powinny być przeznaczone z zysku za ostatni rok obrotowy na kapitały zapasowy lub rezerwowe (art. 348 § 1 k.s.h.). Zwyczajne walne zgromadzenie ustala dzień dywidendy na dzień przypadający nie wcześniej niż 5 dni i nie później niż 3 miesiące od dnia powzięcia uchwały o podziale zysku (art. 348 § 4 k.s.h.). Warunkiem wystarczającym, by gmina otrzymała dywidendę, jest bycie akcjonariuszem banku w dniu wskazanym przez walne zgromadzenie jako dzień dywidendy. Dywidendę wypłaca się w terminie określonym w uchwale walnego zgromadzenia, a jeżeli uchwała walnego zgromadzenia nie określa terminu jej wypłaty, dywidenda jest wypłacana w terminie określonym przez radę nadzorczą. Termin wypłaty dywidendy wyznacza się w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia dywidendy. Jeżeli walne zgromadzenie ani rada nadzorcza nie określą terminu wypłaty dywidendy, wypłata dywidendy powinna nastąpić niezwłocznie po dniu dywidendy, tj. po dniu podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie o wypłacie dywidendy (art. 348 § 5 k.s.h.).

Nabycie akcji przez gminę jest wydatkiem majątkowym, który może nie przynieść zamierzonych zysków. Stanie się tak w sytuacji, gdy bank będzie generował małe zyski, wartość akcji spadnie, a gmina będzie zmuszona sprzedać akcje po cenie niższej, niż nabyła, ze względu na konieczność finansowania niezbędnych wydatków. Może do tego dojść w sytuacji:

- realizacji zadań publicznych, które nie były planowane, lecz okazały się niezbędne,
- konieczności dokończenia inwestycji, gdy koszty jej wykonania wzrosły ponad przewidziany kosztorys,
- konieczności poniesienia niezaplanowanych wydatków, np. dotyczących naprawienia uszkodzonej drogi gminnej na skutek osuwiska.

Zbycie przez gminę akcji banku w sytuacji konieczności szybkiego odzyskania środków finansowych może okazać się złożone. Zgodnie z art. 25p p.b. gmina, który zamierza bezpośrednio lub pośrednio zbyć pakiet akcji banku krajowego:

1. uprawniający do wykonywania ponad 10% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu,
2. w wyniku zbycia którego pozostały w jej posiadaniu pakiet akcji będzie uprawniał do wykonywania mniej niż 10%, 20%, jednej trzeciej i 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu,

jest obowiązana powiadomić o swoim zamiarze KNF. W przypadku gdy statut banku krajowego przewiduje uprzywilejowanie lub ograniczenie akcji co do prawa głosu, powiadomienie powinno również dotyczyć udziału w kapitale zakładowym

w wysokości odpowiadającej wielkościom określonym w zdaniu 1 i odpowiadającej mu liczbie głosów bez przywilejów i ograniczeń. Gmina, który stała się bezpośrednio lub pośrednio podmiotem dominującym banku krajowego w sposób inny niż przez nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej większość ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu, jest obowiązana każdorazowo zawiadomić KNF o zamiarze podjęcia działań zmierzających do utraty statusu podmiotu dominującego (art. 25p ust. 1 p.b.). Bank zawiadamia KNF o każdym przypadku zbycia akcji lub utraty statusu podmiotu dominującego niezwłocznie po uzyskaniu takich informacji (art. 25p ust. 2 p.b.).

Gdy akcje zostaną zbyte z naruszeniem ww. przepisów, KNF może nałożyć na akcjonariusza banku krajowego będącego osobą prawną karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym. Komisja Nadzoru Finansowego może także ustanowić w banku krajowym zarząd komisaryczny albo uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku. Ustalając wysokość kary pieniężnej, KNF uwzględni w szczególności zakres i wagę naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów ustawy przez akcjonariusza oraz jego sytuację finansową (art. 25p ust. 3 w zw. z art. 25l ust. 6–7 p.b.). Może się zdarzyć, że wydatki gminy na zakup akcji banku będą wyższe niż suma otrzymanych dywidend oraz środki finansowe uzyskane ze sprzedaży akcji pomniejszone o prowizje i opłaty maklerskie. W takich przypadkach może być to uznane za niegospodarne wydatkowanie środków publicznych.

Ponadto gmina może nie odzyskać wydanych środków finansowych na zakup akcji, gdy dojdzie do upadłości banku. Większe trudności w odzyskaniu środków finansowych, za które zostały nabyte akcje w banku, mogą wystąpić w gminach będących założycielami banku oraz posiadających znaczne pakiety akcji. Zwrot zainwestowanego kapitału może trwać wiele lat.

5. Podsumowanie

Regulacje prawne zawarte w ustawie o gospodarce komunalnej i w Prawie bankowym umożliwiają gminom, a także miastom na prawach powiatu nabywanie i obejmowanie akcji banków, poza akcjami PKO BP S.A. Niezrozumiałe jest, dlaczego tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego może nabywać i obejmować akcje banków, towarzystw ubezpieczeniowych, a pozostałe dwa, tj. powiaty ziemskie i województwa samorządowe, takiej możliwości nie mają.

Nabycie przez gminę akcji banku może być źródłem dochodów wypłacanych w postaci dywidendy, przy czym zwrot wydatku majątkowego na nabycie akcji może trwać wiele lat. Nie można zakładać, że wysokość dywidendy w okresie wieloletnim będzie większa od odsetek od lokaty w banku. Jeżeli gmina zdecyduje się na przeznaczenie środków finansowych na nabycie akcji banków, bardziej

bezpieczne będzie nabycie akcji w kilku bankach, bez przekroczenia progu 5% w kapitale zakładowym, niż nabycie akcji przekraczających 5% kapitału zakładowego, co związane jest z koniecznością uzyskania zgody KNF. Rozproszenie portfela akcji banków, jaki gmina może posiadać, pozwala dywersyfikować ryzyko utraty środków finansowych w przypadku nabycia akcji tylko w jednym banku, w przypadku którego ogłoszona byłaby upadłość. Jest to bezpieczniejsze dla gminy, która zdecydowałaby się na nabywanie akcji banków. Tworzenie przez trzy lub więcej gmin banku wydaje się niecelowe. Jako argument można wskazać, że podstawowa i fakultatywna działalność gmin dotyczy zadań służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, a nie świadczeniu usług finansowych na obszarze całego kraju.

Bibliografia

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2023.
Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX 2023.
Kodeks spółek handlowych. Komentarz, red. Z. Jara, Warszawa 2022.
Prawo bankowe. Komentarz, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX 2023.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (test jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1467).
Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1933).

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Warszawie z 24.10.2013 r., VI SA/Wa 1057/13, LEX nr 2204020.