

Nr 2(75) 2019

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK



BANKOWY
FUNDUSZ
GWARANCYJNY

BEZPIECZNY BANK jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

KOMITET REDAKCYJNY

prof. Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. Ryszard Kokoszczński
prof. Monika Marcinkowska
prof. Ewa Miklaszewska
prof. Krzysztof Opolski
dr Ewa Kulińska-Sadłocha
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Piotr Nowak – przewodniczący
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Dariusz Filar
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Leszek Pawłowicz
Krzysztof Pietraszkiewicz
Zdzisław Sokal
prof. Rafał Sura

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.
Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał trzynastacie punktów.
BEZPIECZNY BANK (online) ISSN 2544-7068
Wcześniejsze wydania **BEZPIECZNEGO BANKU** miały numer ISSN 1429-2939

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI

Ewa Teleżyńska
Telefon: 22 583 08 78
e-mail: redakcja@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: **www.bfg.pl**



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl,
www.elipsa.pl

Problemy i poglądy

Aleksandra Nadolska*

ORCID: 0000-0003-4903-8336

Obowiązkowa składka na fundusz gwarancyjny banków oraz kas – charakter prawny i znaczenie uchwał Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w kształtowaniu jej wysokości (zarys problemu i przyczynek do dyskusji)

Streszczenie

Rozważania przedstawione w artykule skupiają się na problematyce charakteru prawnego obowiązkowej składki na fundusz gwarancyjny banków oraz kas. Z racji tego w tym opracowaniu wyjaśniono istotę i cel tworzenia systemu gwarantowania depozytów dla banków i kas. Podjęto również próbę określenia statusu prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz wyjaśnienia charakteru aktów – uchwał – wydawanych przez Radę tego Funduszu w przedmiocie określenia wysokości składek na fundusz gwarancyjny banków oraz kas. Rzeczony uchwały Rady Funduszu każdorazowo materializują bowiem obowiązek regulowania składek przez banki i kasy na zasadach tam oznaczonych.

Słowa kluczowe: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, ochrona deponenta, system gwarantowania depozytów, składka na fundusz gwarancyjny banków i kas, status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, uchwały Rady Funduszu, akty prawa wewnętrznego, podmiot administrujący, hierarchiczne podporządkowanie, roszczenie o zapłatę (zwrot) składki, roszczenie odszkodowawcze.

JEL: G210, G280, K100

* Doktor nauk prawnych, radca prawny, biegły sądowy z zakresu jednolitego rynku finansowego UE, wykładowca na WSAiB w Gdyni.

The obligatory contribution to the guarantee fund of banks and credit unions – its legal character and the relevance of the resolutions of the Council of Bank Guarantee Fund in setting its amount (the outline of the problem and a springboard for discussions)

Abstract

The deliberations in this article concentrate on the issue of the legal character of obligatory contributions to the guarantee funds of banks and credit unions. The article explains the reason and the purpose of establishing the deposit guarantee scheme for banks and credit unions. Moreover, an attempt has been made to define the legal status of Bank Guarantee Fund and to explain the character of the legal acts – resolutions – issued by the Fund Council with regard to the amount of contributions to the guarantee fund of banks and credit unions. The said resolutions of the Fund Council on each occasion materialize the obligation of banks and credit unions to pay the contribution on the terms and conditions set therein.

Key words: Bank Guarantee Fund (BFG), protection of depositors, deposit guarantee scheme, guarantee funds of banks and credit unions, legal status of the Bank Guarantee Fund, resolutions of the Fund Council, internal legal acts, administrative body, hierarchical subordination, claim contribution payment (reimbursement), compensation claims.

Wstęp

Artykuł składa się ze wstępu, siedmiu podrozdziałów oraz podsumowania. Podrozdziały obejmują – odpowiednio – następujące kwestie: zasadniczy cel systemu gwarantowania depozytów (1), zasady przynależności do obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów (2), status prawny BFG (3), regulacje dotyczące składek na fundusz gwarancyjny banków i kas (4), charakter prawny tych składek (5), charakter prawny uchwał Rady Funduszu, z uwzględnieniem relacji występujących między BFG a podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów (6), a także zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę (zwrot) pobranych składek w części, bądź całości obliczonych niezgodnie z prawem oraz ogólne wnioski o możliwości realizacji roszczeń odszkodowawczych na gruncie obowiązującej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest kluczowym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego, który podejmuje wiele różnych działań (m.in. wykonuje obowiązki wynikające z gwarantowania depozytów, prowadzi przymusową restrukturyzację oraz restrukturyzuje finansowe spółki holdingowe bądź instytucje finansowe przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych) na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Fundusz (a dokładnie jego Rada) jest w związku z tym ustawowo uprawniony i zobowiązany m.in. do określenia – w formie uchwały – wysokości obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny banków oraz fundusz gwarancyjny kas (art. 8 pkt 9a ustawy; czego nie należy mylić z ustalaniem zasad faktycznego regulowania takiej opłaty). Niemniej charakter prawny tych uchwał,

jak i samej składki, nie zostały określone w żadnym (krajowym oraz unijnym) akcie prawnym, co należy ocenić negatywnie. Zaniechanie legislacyjne w tym obszarze powoduje bowiem spory w doktrynie co do tego, czy składka na fundusz gwarancyjny banków oraz kas jest daniną publiczną (tak jak podatek), czy innym rodzajem opłaty publicznoprawnej i, co za tym idzie – czy akty Rady Funduszu mają charakter normatywny, a ich treść jest wiążąca dla banków i kas. Ma to istotne znaczenie dla stabilności krajowego systemu finansowego, gdyż prawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów prawnych polegających na przymusowej wykonalności rzeczzonego obowiązku przez banki i kasy (także w postaci niepieniężnej). Co więcej, w obowiązującej ustawie nie ustanowiono również regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sytuacji, gdy ten ustala wysokość wymienionej składki niezgodnie z prawem i tym samym przyczynia się, a nawet może spowodować, poważne zakłócenie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów.

O kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę (uregulowanie) należnych obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny, ale też w sprawach o zapłatę (zwrot) kwoty równowartości takich składek pobranych w nadmiernej wysokości, bądź w całości niezgodnie z prawem każdorazowo decydować będą¹ zatem sądy powszechne (cywilne). Również na drodze sądowego postępowania cywilnego rozpoznawane muszą być spory co do naprawienia szkody spowodowanej zaniechaniem realizacji ustawowych obowiązków nałożonych na Bankowy Fundusz Gwarancyjny, mimo dysponowania odpowiednimi środkami ku temu². I choćby z tego względu konieczne jest usystematyzowanie podstawowych wiadomości na temat celu instytucji gwarantujących depozyty, sposobu funkcjonowania krajowego systemu gwarantowania depozytów oraz statusu prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dopiero zaś na kanwie tego możliwe będzie ustalenie specyfiki obowiązkowej składki uiszczanej kwartalnie na fundusz gwarancyjny banków i kas, co niewątpliwie ma duże znaczenie w aspekcie praktycznym. Ponadto, z racji powyższego, konieczne stało się też określenie charakteru prawnego uchwał Rady Funduszu, na podstawie których banki i kasy realizują rzeczony obowiązek zapłaty składek. Kwestia ta niewątpliwie nie ma wyłącznie znaczenia teoretyczno-prawnego, a rozważania poczynione na jej kanwie mogą stanowić asumpt do zmiany przepisów, które nie wypowiadają się w tym obszarze.

Powyższe kwestie, w kolejności tu zaprezentowanej, zdeterminowały układ artykułu, którego głównym celem jest wyjaśnienie, jaki charakter prawny mają składki uiszczane na rzecz funduszu gwarancyjnego banków i kas na podstawie uchwał Rady Funduszu, skoro pomiędzy Bankowym Funduszem Gwarancyjnym a podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów nie występuje hierarchiczne, organizacyjne, bądź służbowe podporządkowanie.

¹ Do tej pory odnotowano jednostkowe przypadki roszczeń w tym przedmiocie.

² W tym kontekście zob. też J. Szpringer, *Odpowiedzialność BFG za szkody wyrządzone w związku z pełnieniem roli organu przymusowej restrukturyzacji*, „Monitor Prawa Bankowego” 2018, nr 10, s. 74–84.

1. Ogólny zarys zasadniczego celu systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej

Podstawowym zadaniem systemu gwarantowania depozytów jest ochrona deponentów³ przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowej⁴. Jest ono pochodną założenia, wedle którego niedostateczna ochrona praw konsumentów (klientów) może prowadzić do destabilizacji całego systemu finansowego. Z tych względów właściwe ujęcie prawne i regulacyjne owej ochrony leży zarówno w interesie prywatnym jak i publicznym. To dlatego każda instytucja kredytowa powinna uczestniczyć w systemie gwarancji depozytów uznanym na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE⁵, gdyż samodzielnie nie jest w stanie zapewnić uczestnikom/nabywcom usług finansowych adekwatnego poziomu bezpieczeństwa.

Wśród zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 5 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U.2017.1937, tekst jedn.⁶; dalej też jako: ustawa) nie wymieniono opcji ochrony konsumentów (klientów), co w ocenie autorki wymaga uzupełnienia. Niemniej, w świetle ustawowo wyznaczonego celu działalności Funduszu (art. 4 ww. ustawy), uzasadnione jest stwierdzenie, wedle którego w ramach podejmowania działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego mieści się jego powinność w zakresie ochrony interesów konsumentów (klientów) usług finansowych⁷. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zaufanie uczestników/nabywców usług finansowych do rynku finansowego w ogólności wpływa na jego stabilność w ujęciu *sensu largo*.

³ Deponentem jest osoba fizyczna lub prawna, jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, szkolna kasa oszczędnościowa oraz pracownicza kasa zapomogowo-pożyczkowa, a także wspólnota mieszkaniowa, związek zawodowy, spółdzielnia, organizacja pozarządowa oraz jednostka organizacyjna kościoła lub związku wyznaniowego, będącymi osobami prawnymi, uprawniona do świadczenia pieniężnego.

⁴ Instytucją kredytową jest przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów pieniężnych lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek.

⁵ Dyrektywa z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U.UE.L.2014.173.149 z 12 czerwca 2014 r.).

⁶ Ustawa wdraża: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz.UE.L.173 z 12 czerwca 2014 r., str. 190) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz.UE.L.173 z 12 czerwca 2014, s. 149).

⁷ Przez usługi finansowe należy rozumieć wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym.

Na gruncie powyższego wywieść należy, że dla zapewnienia tego rodzaju ochrony podmiotowej Bankowy Fundusz Gwarancyjny musi dysponować odpowiednimi instrumentami, a przede wszystkim środkami finansowymi na dokonywanie wypłat na rzecz deponentów. Jednocześnie Fundusz powinien efektywnie wykorzystywać dostępne mu już środki finansowe do zapobiegania upadłości instytucji kredytowych, dążąc tym samym do uniknięcia kosztów i strat wynikających z wypłat na rzecz deponentów oraz innym negatywnym skutkom. Zagadnieniem kluczowym w należytym funkcjonowaniu BFG staje się więc problematyka gromadzonych w nim środków finansowych, które mogą pochodzić z różnych źródeł. Bezsporne jest jednak, że największy ciężar finansowy działalności Funduszu ponoszą banki uczestniczące w systemie gwarantowania depozytów, przy czym najdotkliwszym obciążeniem dla tych instytucji są obowiązkowe składki uiszczane kwartalnie⁸.

Zaakcentować wypada, że z rzeczoney składki pokrywane są też koszty działalności Funduszu (wynika to z dyspozycji art. 283 w zw. z art. 270 ustawy). Tymczasem precyzyjne określenie kosztów działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w związku z którymi m.in. ustanawia się tego rodzaju opłatę, jest zadaniem trudnym⁹. Wysokość składki na rzecz systemu gwarancji depozytów uwzględnia bowiem wyłącznie cykl koniunkturalny, stabilność sektora przyjmującego depozyty oraz istniejące zobowiązania danego systemu gwarancji depozytów. Podstawą składki na rzecz systemów gwarancji depozytów jest natomiast kwota gwarantowanych depozytów i stopień ryzyka, na jakie narażony jest dany ich członek. Trudność, o której mowa, komplikuje więc praktyczne wydzielenie w tej opłacie części, będącej ekwiwalentem kosztów czynności Funduszu i części traktowanej jako obciążenie z tytułu partycypacji w obowiązkowym systemie gwarantowania depozytów. Istotniejsze jest jednak to, że z punktu widzenia podejmowanej w tym artykule problematyki zasadnicze znaczenie mają obie części rzeczoney opłaty, dlatego ich kwantyfikacja nie wpływa na określenie jej charakteru prawnego, zwłaszcza, że nie wyróżniono w jej wewnętrznych ramach żadnych podziałek ilościowo-rodzajowych.

2. Zasady przynależności do krajowego systemu gwarantowania depozytów

System gwarantowania depozytów w Polsce jest regulowany metodą publiczno-prawną, a jego zinstytucjonalizowaną formę, jaką jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny, należy zaliczyć do podmiotów administracji finansowej państwa¹⁰.

⁸ J. Świdarska (red.), *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 64.

⁹ Por. J. Gliniecka, *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji*, [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), Wyd. CeDeWu, Gdańsk–Nynasham–Sztokholm 2013, s. 11.

¹⁰ BFG należy przy tym zakwalifikować jako podmiot bierny prawa finansowego.

Uczestnictwo w krajowym systemie gwarantowania depozytów jest obowiązkowe dla banków krajowych, czyli mających siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, oraz oddziałów banków zagranicznych, czyli banków mających siedzibę na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, „o ile nie są uczestnikami systemu gwarantowania środków pieniężnych albo system gwarantowania, w którym uczestniczą, nie zapewnia gwarantowania środków pieniężnych co najmniej w zakresie i w wysokości określonych w ustawie” (art. 2 pkt 41 ustawy). Nie ma znaczenia forma organizacyjno-prawna ich działalności (spółka akcyjna czy bank spółdzielczy) ani forma własności (prywatna czy państwowa). Przy wymienianiu podmiotów objętych systemem obowiązująca ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji nie posługuje się terminem „instytucja kredytowa”. W myśl zasady gwarancji państwa macierzystego nie są objęte polskim systemem gwarantowania depozytów instytucje kredytowe, które mają swoją siedzibę w innym państwie członkowskim UE.

Nie ma żadnych dodatkowych (poza warunkami licencji – zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na prowadzenie działalności bankowej) warunków korzystania przez instytucję kredytową z ochrony BFG ani sankcji w postaci usunięcia z niego (a zatem również nieregulowanie składek nie powoduje z mocy prawa utraty statusu podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów dla banków i kas). Objęcie ochroną depozytów przez Fundusz nie jest zatem przywilejem. Powinien zostać spełniony obowiązek informacyjny, że wkłady w danej instytucji są chronione, jednakże fakt ochrony, czy jej wysokość, nie powinny służyć promocji banku¹¹.

Trzeba zaznaczyć, że ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji nie definiuje pojęcia depozytu. Czyni to jednak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U.UE.L.2014.173.149 z 12 czerwca 2014 r.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 tej dyrektywy depozytem jest należność wynikająca z wpłat pozostawionych na rachunku lub z sytuacji tymczasowych w ramach normalnych operacji bankowych, które instytucja kredytowa jest zobowiązana wypłacić zgodnie z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, w tym depozyt terminowy i depozyt oszczędnościowy, z wyłączeniem należności w przypadku, gdy: a) jej istnienie może zostać potwierdzone wyłącznie przez instrument finansowy zdefiniowany w art. 4 pkt 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE¹², chyba że jest to produkt oszczędnościowy, który został poświadczony certyfikatem depozytowym wystawionym na nazwisko danej osoby i który istnieje w danym państwie członkowskim 2 lipca 2014 r.; b) jej kwota główna nie jest wypłacana w wartości nominalnej;

¹¹ P. Bafia, *Instytucjonalna konstrukcja systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska obroniona w grudniu 2017 r. w WPiA UG, niepubl., s. 237–238.

¹² Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U.L.145 z 30.4.2004, s. 1).

c) jej kwota główna jest wypłacana w wartości nominalnej jedynie w ramach szczególnej gwarancji lub szczególnego uzgodnienia, udzielonych przez instytucję kredytową lub osobę trzecią. Depozyt obejmuje zatem środki klienta banku lub kasy, którymi owe instytucje – w wyniku wpłaty na rachunek, lokatę, etc. – dysponują na zasadzie praw właścicielskich¹³.

Na kanwie powyższego wypadu jeszcze raz podkreślić, że podstawowym zadaniem systemu gwarancji *depozytów* jest ochrona deponentów¹⁴ przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowej. Z racji tego pamiętać należy, że poziom gwarancji obowiązuje w stosunku do deponenta, a nie do *depozytu*. Jakie ma to znaczenie dla omawianej kwestii? Instytucje, które finansują obowiązkowy system gwarantowania depozytów, nie nabywają z tego tytułu żadnych uprawnień pozostających w bezpośrednim związku z prowadzoną przez nie działalnością „bankową”. W konsekwencji tego można by (powierzchniowo analizując omawianą materię) przyjąć koncepcję, że składki przez nie regulowane mają charakter członkowskich, skoro istota składki członkowskiej sprowadza się do tego, iż nie może ona wiązać się ze świadczeniem wzajemnym (ekwiwalentem) pomiędzy opłacającym składkę a podmiotem pobierającym składkę¹⁵. Co więcej, składka członkowska wynika przecież z faktu przystąpienia do przedsięwzięcia (mechanizmu w tym przypadku) i jest związana z pozostawaniem jego członkiem. Niemniej, w ocenie autorki, nie można uznać za składkę członkowską opłatę na przyszłą wypłatę należności deponenta, co wiąże się ze zwolnieniem banku lub kasy z tego obowiązku i pokrycie ewentualnych strat Funduszu z tego tytułu. W związku z tym nie można też bezrefleksyjnie przyjąć, że zaprzestanie regulowania takiej składki przez bank lub kasę spowoduje ich wykluczenie z obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów (ustawodawca nie przewidział takiej sytuacji), a do tego przecież sprowadza się istota składki członkowskiej. Dodatkowo wypadła mi na uwagę, że takie rozwiązanie byłoby nieracjonalne w kontekście celu systemu gwarantowania depozytów dla banków oraz kas, i z pewnością nie sprzyjałoby ochronie interesów deponentów na rynku finansowym.

Należy więc przyjąć, że składki uiszczane przez banki i kasy na rzecz funduszu gwarancyjnego nie mają charakteru członkowskich¹⁶. Składki te można ewentualnie analizować pod kątem wpłat celowych na realizację zadań przypisanych systemowi gwarantowania depozytów, w tym zapewnienia bezpieczeństwa na rynku finansowym. Za tym stanowiskiem może przemawiać fakt, że składki wnoszone na fundusze gwarancyjne obecnie nie stanowią kosztów uzyskania przychodów.

¹³ Posiadaczowi rachunku (lokaty, etc.) przysługuje bowiem w tym czasie i układzie wierzytelność względem banku (kasy) o zwrot (wypłatę) środków tam zdeponowanych. Zob. A. Nadolska, *Lokaty terminowe – zarys problemu w świetle przepisów kodeksu cywilnego i prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, nr 01(38), s. 63–73.

¹⁴ Do tej pory w literaturze przedmiotu można się spotkać z błędnym określeniem, wedle którego celem omawianego mechanizmu jest ochrona depozytów (czyli ochrona przedmiotowa).

¹⁵ Zob. wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z 30 sierpnia 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 947/98, publ. POP/2002/5/130.

¹⁶ Zwłaszcza, że ich wysokość jest zróżnicowana dla poszczególnych uczestników systemu gwarantowania depozytów.

3. Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Bankowy Fundusz Gwarancyjny powstał na mocy ustawy z 14 grudnia 1994 r. Z dniem wejścia w życie tego aktu prawnego, tj. 17 lutego 1995 r., utworzono powszechny i obligatoryjny system gwarantowania depozytów w Polsce (tzw. model *DIS*). I jak już zostało zaakcentowane, administrowanie systemem gwarantowania depozytów w kraju ma charakter mieszany, polegający na wspólnym zarządzaniu systemem przez podmioty publiczne i prywatne, przy większym udziale władz publicznych niż prywatnych¹⁷.

Stwierdzić trzeba, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny działa w interesie publicznym obok innych uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego, realizując misję publiczną¹⁸. Bankowy Fundusz Gwarancyjny podejmuje bowiem czynności na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego: gwarantuje depozyty zgromadzone w bankach i kasach oraz odpowiada za przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych zagrożonych bankructwem¹⁹. Tym samym Fundusz należy zaliczyć do grupy instytucji ochrony rynku finansowego, które są samodzielnymi, odrębnymi podmiotami prawa publicznego działającymi w interesie publicznym.

Nazwa Bankowy Fundusz Gwarancyjny może sugerować jego ścisłe związki z systemem budżetowym²⁰. Za takim poglądem zdawałyby się przemawiać elementy zakresu pojęciowego funduszu jako formy publicznoprawnej działalności finansowej państwa, tzn. wyodrębnienie dochodów mających w przeważającej mierze charakter świadczeń publicznoprawnych, określenie rodzajów wydatków, wyodrębnienie organizacyjno-prawne i rachunkowe²¹. Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest jednak funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Cele i charakter powierzonych BFG zadań wskazują na to, że mamy do czynienia z instytucją prawnofinansową, która upodabnia się do osoby typu fundacyjnego²². Ze względu na charakter zachodzącego między BFG a bankami stosunku prawnego określić należałoby go jako państwową jednostkę organizacyjną wypełniającą funkcje organów państwa.

¹⁷ A. Szelągowska (red.), *Instytucje rynku finansowego w Polsce*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 219.

¹⁸ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wyd. KUL, Lublin 2013, s. 308.

¹⁹ Zob. www.bfg.pl (dostęp 01.02.2019).

²⁰ Zgodnie z ustawą o finansach publicznych państwowy fundusz celowy jest jednostką sektora finansów publicznych. Jednostka ta w ujęciu technicznym stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Przyjmuje się jednak, że funduszem jest zasób środków pieniężnych pochodzących z określonych źródeł i przeznaczonych na określone cele, zatem w ujęciu tym akcentowane jest powiązanie wydatków z przychodami pochodzącymi z określonych źródeł. Fundusz, o którym mowa w art. 29 ustawy o finansach publicznych, jest ustawowo określoną formą finansowania zadań publicznych, zatem nie jest możliwe tworzenie państwowych funduszy celowych na podstawie np. aktów wykonawczych, aktów prawa miejscowego oraz aktów wewnętrznych.

²¹ L. Góral, *Ustawa o bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, [w:] *Prawo bankowe*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 1997, dostęp z systemu LEX.

²² C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 50 i nast.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest osobą prawną wykonującą zadania określone w ustawie z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 996). Bez wątplenia Fundusz nie jest państwową osobą prawną²³, ani też organem administracji publicznej²⁴ (a to już świadczy o tym, że nie przysługuje mu względem banków i kas władza zwierzchnia we wszystkich aspektach jego funkcjonowania, lecz tylko w tych obszarach, o których ustawa stanowi wprost, m.in. poprzez wyposażenie Funduszu w możliwości nakładania kar pieniężnych, bądź innych sankcji na podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów), czy jednostką sektora finansów publicznych. Stanowi jednak podmiot prawa publicznego²⁵. Wskazują na to takie cechy BFG jako osoby prawnej prawa publicznego, jak chociażby: podmiotowość i osobowość publicznoprawna, władztwo publiczne (w ocenie autorki ograniczone pod względem podmiotowym i przedmiotowym, o czym szerzej będzie mowa poniżej), realizacja zadań publicznych, nadzór ze strony państwa²⁶ czy własny majątek²⁷. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest więc osobą prawną prawa publicznego.

²³ Nie może być państwową osobą prawną podmiot, który ma odrębną od państwa, opartą na ustawie, samodzielną pozycję w sferze prawa publicznego (np. pozycja prawna gminy), chyba że przepis szczególnie wyraźnie stwierdza, że podmiot taki działa na mieniu państwowym (wtedy właśnie jest państwową osobą prawną). Zob. M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 2. Odmiennie zob. M. Panfil, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako państwowa osoba prawna*, „Glosa” 1999, nr 5, s. 4–10.

²⁴ Wedle definicji zawartej w k.p.a. przez organ administracji publicznej rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Generalnie jednak przyjmuje się, że organem państwowym jest wyodrębniona część aparatu państwowego (jednostka organizacyjna) powołana do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługujących państwu zwierzchniej władzy (*imperium*). M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacji administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermann, W. Brzezińskiego, Warszawa 1956, s. 162. Tym samym organ administracji publicznej: a) stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, b) działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, będącym odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie, c) o ile prawo to dopuszcza, jest uprawniony do posługiwania się środkami władczymi, d) wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji, e) działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Por. M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szaławska, M. Stahl (red.), Warszawa 2000, s. 188.

²⁵ Por. m.in. M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny...*, *op. cit.*, s. 2–18; jak też B. Bińkowska-Artowicz, *Prawne aspekty informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61).

²⁶ Nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem.

²⁷ Szerzej o organizacji i zadaniach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce zob. L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Osoba prawna prawa publicznego realizuje zadania publiczne samodzielnie, czyniąc to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁸, na podstawie norm prawa pozytywnego, kierując się przy realizacji zadań publicznych szeroko rozumianym dobrem wspólnym. BFG wszystkie powyższe kryteria, za pomocą których opisuje się osobę prawną prawa publicznego, oczywiście spełnia²⁹. Istota BFG mieści się zatem w sferze prawa publicznego – jest to bowiem określona ustawowo wiązka zadań publicznych ujęta w postaci odrębnego (od państwa) podmiotu prawa publicznego, ustalonego w konkretnej formie przez prawo³⁰. W konsekwencji tego warto mieć na uwadze, że żaden inny organ, jednostka, bądź podmiot nie ponoszą odpowiedzialności publicznoprawnej (ale też cywilnoprawnej) za bezpieczeństwo deponentów w Polsce (oczywiście bez zmiany obowiązującej ustawy). W przypadku banków i kas odpowiedzialność BFG za zaniechanie podejmowania działań na rzecz stabilności systemu finansowego może być dzielona z pozostałymi ogniwami krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego. Stoję jednak na stanowisku, że w każdym przypadku Bankowy Fundusz Gwarancyjny może odpowiadać za niezgodną z prawem organizację funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów.

Abstrahując od tego, wypada jeszcze zaznaczyć, że pochodzenie majątku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ma charakter złożony i nie sprowadza się tylko do gospodarowania przez niego środkami państwowymi. Kluczowe dla poruszanej w tym artykule problematyki jest wyjaśnienie, na jakim substracie kapitałowym opiera się działalność BFG jako podmiotu administrującego.

Zgodnie z § 21 statutu BFG³¹ gospodarka finansowa Funduszu opiera się na siedmiu wyodrębnionych funduszach własnych: statutowym, gwarancyjnym banków, gwarancyjnym kas, przymusowej restrukturyzacji banków, przymusowej restrukturyzacji kas, restrukturyzacji banków spółdzielczych i z aktualizacji wyceny. Ponadto Fundusz może tworzyć inne fundusze własne, jeżeli obowiązek ich utworzenia wynika z obowiązujących przepisów prawa. Statut ani ustawa nie definiują funduszu własnego, nie odsyłają też w tym zakresie do definicji znajdującej się w innym akcie prawnym. W tym stanie rzeczy możliwe i celowe jest odniesienie się do ogólnego pojęcia funduszu własnego, przez który rozumie się aktywa jednostki pomniejszone o zobowiązania, stanowiący odpowiednik wkładu własnego właściciela jednostki. Wypada zatem przyjąć, że środki tworzące fundusze własne BFG stanowią jego

²⁸ Ergo, BFG nie działa w interesie rządu (Skarbu Państwa). Odwrotnie – na mocy ustawy samodzielnie prowadzi własną politykę, nieraz sprzeczną z tym, czego oczekuje rząd. To zresztą dobitnie pokazuje, że nie sposób na tej podstawie zaliczyć Fundusz do katalogu organów administracji państwowej.

²⁹ Zwłaszcza, że stabilność finansowa (stabilność systemu finansowego) nie ma definicji legalnej; jest pojęciem mającym bardziej aksjologiczny charakter. Intuicyjnie można ją rozumieć jako pewien stan pożądaný, szczególnego rodzaju dobro publiczne (wspólne), warunek sprawnego funkcjonowania systemu finansowego i przez to systemu gospodarczego.

³⁰ A. Nadolska, *O dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zapłatę z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego z powództwa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2(67), s. 17–18.

³¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r.; Dz.U.2017.203.

własność. Tym samym wpływy ze składek wnoszonych przez banki i kasy objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów przechodzą na własność Funduszu (ale nie państwa), umożliwiając BFG wypełnianie jego ustawowych funkcji (i obligując zarazem ku temu).

4. Obowiązkowa składka na fundusz gwarancyjny jako podstawowe źródło finansowania BFG

Wyznacznikami pozycji prawnej BFG są przepisy ustawowe, określające cel jego działalności oraz zakres niezależności finansowej, którą Fundusz dla realizacji owego celu dysponuje. O niezależności finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przesądza oddzielenie jego finansów od sfery wydatków publicznych. Stopień tej niezależności determinuje również struktura źródeł finansowania ustawowych zadań Funduszu.

Zgodnie z dyspozycją art. 270 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – źródłem finansowania Funduszu są m.in. składki wnoszone przez podmioty objęte systemem gwarantowania. Obowiązkowy system gwarantowania depozytów jest więc finansowany przez podmioty objęte systemem gwarantowania, ze składek wnoszonych w okresach kwartalnych (art. 286 ust. 1 ustawy), chyba że poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach lub poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach wyliczone na podstawie danych dostępnych na dzień ustalenia składki osiągnie lub przekroczy na dzień ustalenia składki docelowy poziom określony odpowiednio w art. 287 ust. 2 lub art. 288 ust. 2 ustawy, to wówczas składek na fundusz gwarancyjny banków lub fundusz gwarancyjny kas nie pobiera się (art. 294 ust. 1 ustawy).

Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez banki i oddziały banków zagranicznych zasilają fundusz gwarancyjny banków, tworzony przede wszystkim w celu pokrycia zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych oraz w celu pokrycia ewentualnych strat Funduszu (art. 272 ust. 1 w zw. z art. 286 ust. 2 ustawy). Tym samym, na potencjał funduszu gwarancyjnego banków składają się wyłącznie składki zebrane na cel gwarantowania depozytów. Natomiast składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas, który został stworzony głównie w celu pokrycia zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach (art. 272 ust. 2 w zw. z art. 286 ust. 3 ustawy).

Wysokość obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz gwarancyjny kas, o których mowa w art. 286 ust. 1–3 ustawy, określa Rada Funduszu na wniosek Zarządu Funduszu. Decyzję w tym przedmiocie Rada Funduszu podejmuje w formie uchwały. Co ważne, przy ustalaniu wysokości składek na dany kwartał uwzględnia się w szczególności fazę cyklu koniunkturalnego oraz wpływ, jaki składki mogą mieć na sytuację finansową banków i oddziałów banków zagranicznych ob-

jętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów. Pod uwagę brany jest również profil ryzyka podmiotu zobowiązanego do wniesienia składki, obejmujący w szczególności przynależność do systemu ochrony instytucjonalnej, współczynnik wypłacalności oraz jakość aktywów. To jednoznacznie wskazuje, że opłaty te są zróżnicowane dla poszczególnych instytucji kredytowych, a ponadto nie mają charakteru stałego i są zmienne, a także ograniczone w czasie. Co ciekawe, wskaźniki bazowe, na mocy których ustalane są wysokości tych składek, w większości mają charakter nieostry, a przez to ocenny, dlatego ich weryfikacja może okazać się w praktyce bardzo trudna, zwłaszcza w sytuacji braku dostępu do porównywanych danych pozostałych uczestników *sub lege* systemu.

Obowiązek wniesienia przez podmiot krajowy lub oddział banku zagranicznego oraz kasy łącznej kwoty składek na rzecz obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, należnych kwartalnie od banków i oddziałów banków zagranicznych oraz kas, powstaje z pierwszym dniem kwartału. W przypadku zaś gdy bank, oddział banku zagranicznego albo kasa zostaną objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w trakcie kwartału, obowiązek wniesienia składki na fundusz gwarancyjny banków albo fundusz gwarancyjny kas za ten kwartał powstaje z dniem rozpoczęcia działalności. Wówczas podstawa wymiaru składki jest ustalana na koniec ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek wnoszenia składek, dlatego podmioty, o których tu mowa, wnoszą składki w wysokości proporcjonalnej do liczby pełnych miesięcy prowadzenia działalności w kwartale, w którym nastąpiło rozpoczęcie działalności, wraz ze składką na kolejny kwartał. Składki wnoszone przez rozpoczynające działalność banki, firmy inwestycyjne, oddziały banków zagranicznych lub kasy wyliczane są z pominięciem profilu ryzyka podmiotu do momentu, kiedy będzie możliwe pozyskanie danych pozwalających na jego uwzględnienie. Natomiast, jeżeli bank lub oddział banku zagranicznego przyłącza się do innego systemu gwarancji depozytów i przestaje być członkiem obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, składki wniesione w ciągu 12 miesięcy poprzedzających zakończenie członkostwa są – co do zasady (z wyłączeniem sytuacji, gdy bank lub oddział banku zagranicznego zostały wykluczone z systemu gwarancji depozytów w związku z decyzją Komisji Nadzoru Finansowego o uchyleniu zezwolenia na utworzenie banku albo oddziału banku zagranicznego) przekazywane do tego systemu gwarancji depozytów.

Symptomatyczne jest, że w obowiązujących przepisach nie wskazano konkretnej daty, do upływu której banki oraz kasy mają ustawowy obowiązek uiszczenia kwartalnej składki na fundusz gwarancyjny. Termin ten wynika z poszczególnych uchwał BFG (*vide*: art. 293 ust. 1 pkt 3 ustawy). W ocenie autorki rozwiązanie w tym przedmiocie nie jest odpowiednie i właściwe, skoro z jednej strony uchwały Rady Funduszu nie stanowią przepisów prawa, a z drugiej – wprost z ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – wynikają konsekwencje karne uchybienia temu obowiązkowi. Pamiętać trzeba bowiem, że w świetle art. 333 ustawy każdorazowe nieodprowadzenie przedmiotowej składki lub nieodprowadzenie tej składki w odpowiedniej wysokości, mimo dysponowania przez podmiot objęty systemem gwarantowania

wystarczającymi środkami pieniężnymi pozwalającymi na jej wniesienie, doprowadza do powstania straty po stronie Funduszu, co podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Przepis ten, ze względu na tryb ścigania i wysokość zagrożenia ustawowego, ma charakter występku publicznoskarbowego.

Istotne wydaje się przy tym postawienie zastrzeżenia co do tego, że legislator w ogóle nie przewidział sytuacji, gdy niespełnienie ww. obowiązku będzie wynikało z samego faktu zakwestionowania przez bank lub kasę wysokości składki uchwalonej przez Radę Funduszu. Wydaje się, że podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarancyjnym uprawnienie w tym przedmiocie winno przysługiwać – BFG mógłby wówczas wydawać indywidualne interpretacje na kształt interpretacji podatkowych. Nadto, za istotne naruszenie prawa tych podmiotów autorka uważa brak faktycznej możliwości zweryfikowania przez bank lub kasę (ocennych i nieprecyzyjnych) mierników przyjętych do obliczenia należnej od nich składki, zwłaszcza, że nie obowiązuje w tym względzie żaden miarodajny i obiektywny algorytm.

Ustawodawca nie przewidział również w tym aspekcie możliwości nałożenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny kary pieniężnej na podmiot uchylający się od obowiązku odprowadzenia składki na obowiązkowy fundusz gwarantowania depozytów w całości lub części, czy przymusowego ściągnięcia równowartości tej opłaty. Na bank lub kasę nie nałożono jednocześnie obowiązku spłaty powstałej z tego tytułu zaległości ze stosownymi odsetkami. To zaś świadczy o braku uprawnień władczych Funduszu wobec banków i kas w badanej materii, zwłaszcza że *de facto* nie dysponuje on żadnymi – poza możliwością zawiadomienia organu ścigania – innymi sankcjami wobec tych podmiotów, które nie spełniają obowiązku polegającego na zapłacie składki. Zaś fakt, że Rada Funduszu określa wysokość tych opłat, nie przesądza jeszcze o tym, iż ukształtowana w omawianym układzie relacja BFG i banków oraz kas nie jest równorzędna.

Na gruncie powyższego, w ocenie autorki, dopuszczalne jest założenie, zgodnie z którym Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje prawo dochodzenia zapłaty równowartości – całości lub części – składki z odsetkami ustawowymi na drodze sądowego postępowania cywilnego na zasadach wynikających z regulacji zawartych w kodeksie cywilnym³². Żaden przepis obowiązującego prawa nie wyznaczył przecież konkretnego organu (innego aniżeli sąd cywilny) do rozpoznania takiego rodzaju sprawy o zapłatę. Dlatego w tym przypadku nie podlega uchyleniu domniemanie wynikające z treści art. 177 Konstytucji RP (określane w doktrynie mianem „swoistego domniemania drogi sądowej”, który przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidywającej, wystarcza bowiem brak ustawowej regulacji ustanawiającej kompetencję innego sądu).

³² Zob. też stanowisko M. Panfil, *Termin spełnienia świadczenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, „Glosa” 1997, nr 7, s. 6–12.

5. Główne cechy obowiązkowej składki wnoszonej na fundusz gwarancyjny banków i banków zagranicznych oraz kas

Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez banki i oddziały banków zagranicznych oraz kasy należy traktować jako szczególnego rodzaju opłaty o charakterze publicznoprawnym. Za tym stanowiskiem przemawia podstawowa funkcja, jaką spełniają owe opłaty, a mianowicie finansowanie zadań publicznych realizowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w interesie publicznym. Innymi słowy, działania państwa w zakresie regulacji prawnych normujących funkcjonowanie rynku finansowego podejmowane są ze względu na ochronę fundamentalnych dla tego rynku wartości wypełniających treść interesu publicznego. W tym kontekście nie można uznać za prawdziwe założenie przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr VII.215; wniosek Rady Ministrów z 27 stycznia 2016 r.), wedle którego wyłącznym beneficjentem środków gromadzonych w Funduszu są podmioty obowiązane do uiszczania składek. W ocenie autorki beneficjentami tych środków są bowiem zarówno instytucje kredytowe, jak i ogół deponentów, a także wszyscy inni konsumenci (klienci) funkcjonujący na rynku finansowym, którzy bezpośrednio nie korzystają z depozytów bankowych.

Uzasadnione jest natomiast traktowanie omawianej składki jako świadczenia wzajemnego, którego ekwiwalentem jest możliwość wypłacenia przez BFG środków gwarantowanych deponentom. W tej materii nie podzielam poglądu L. Górala zaprezentowanego w komentarzu do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Należy zwrócić uwagę, że w przepisach ustawowych wyraźnie określono przeznaczenie rzeczonych opłaty – zasilenie funduszu gwarantowania depozytów. Świadczenie wzajemne BFG polega zaś na ciągłej gotowości do realizacji określonych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Wypłata depozytów ma bowiem przyczynić się do wzmocnienia wiarygodności systemu finansowego, co może być korzystnie postrzegane przez klientów, kontrahentów i innych interesariuszy instytucji finansowych, a w rezultacie pozytywnie przełożyć się na kondycję tych instytucji i wyniki ich działalności. Dodatkowo na gruncie powyższego stwierdzić trzeba, że nie ma konieczności, aby świadczenie ze strony organu, na rzecz którego wnoszona jest składka, było całkowicie ekwiwalentne i stanowiło równowartość opłaty³³.

Przede wszystkim jednak zauważyć trzeba, że podmiot objęty obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, by mógł funkcjonować na rynku finansowym zgodnie z prawem – w przypadku banków powinien najpierw powiadomić Bankowy Fundusz Gwarancyjny o uzyskaniu wpisu do KRS (*vide*: art. 36 ustawy Prawo bankowe³⁴); utworzenie kasy nie jest uzależnione od powiadomienia BFG

³³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09.

³⁴ Aczkolwiek ze sposobu zredagowania treści art. 36 pr. bank. nie wynika, czy wykonanie przez bank obowiązku powiadomienia BFG o uzyskaniu wpisu do KRS jest niezbędnym warunkiem uzyskania

w ww. zakresie – musi wносить składki na rzecz Funduszu, który udziela stosownych gwarancji depozytom przyjmowanym przez banki i kasy. Omawiana opłata, wynikająca wprost z ustawy, w tym sensie staje się więc determinantą legalnego działania banków i kas na rynku finansowym. Zakładając, że jest ona – co do zasady – bezzwrotna, trzeba jednocześnie uznać, iż jej charakter jest jedynie zbliżony do instytucji podatku, ale nie wykazuje wszystkich cech przypisanych tej instytucji prawnej, a ponadto – nie stosuje się do niej w żadnym aspekcie (również na zasadzie analogii) przepisów Ordynacji podatkowej.

O podobieństwie tym świadczy po pierwsze to, że składka ma charakter publiczno-prawny, co wynika z rodzaju stosunku prawnego, który jest źródłem jej pochodzenia. Jest to stosunek szeroko rozumianego podporządkowania władztwu państwowemu. Obowiązek świadczenia powstaje po stronie podmiotu zobowiązanego niezależnie od jego woli, choć z drugiej strony – wypełnianie tego obowiązku leży w najlepszym interesie podmiotu zobowiązanego (inaczej niż w przypadku podatku).

Po drugie, składka ma charakter ustawowy. Ustawa jest jedynym aktem prawnym konstytuującym tego rodzaju opłatę i tylko ona może stanowić podstawę dla określenia jej wysokości (*vide*: art. 289 i nast. ustawy). W tym miejscu zaakcentować trzeba, że bez znaczenia pozostaje w tym obszarze sposób wyliczenia składki dla konkretnego banku i kasy. Autorka co do zasady podziela prezentowany w literaturze prawa pogląd (m.in. L. Górala), wedle którego świadczenie to jest ustalone jednostronnie przez BFG (abstrahując oczywiście od czynności *stricte* technicznych w tej materii). Niemniej, stawia w tym obszarze badawczym kilka uwag, które powinny zostać uwzględnione w ramach przeglądu skuteczności wprowadzonych rozwiązań. Z jednej bowiem strony metody wyznaczania składek odrębnie dla banków oraz oddziałów banków zagranicznych i kas wymagają zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego, co zostaje notyfikowane Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. To już świadczy o tym, że Rada Funduszu nie działa w tym obszarze zupełnie samodzielnie. Równocześnie podkreślić trzeba, że wysokość składki jest zależna od profilu ryzyka danej instytucji, na co największy wpływ ma ta konkretna instytucja. Co więcej, z postanowień rozporządzeń Ministra Rozwoju i Finansów z 27 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu określania profilu ryzyka banków i oddziałów banków zagranicznych oraz uwzględniania tego profilu w wyznaczaniu składek na fundusz gwarancyjny banków³⁵ oraz sposobu określania profilu ryzyka spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz uwzględniania tego profilu w wyznaczaniu składek na fundusz gwarancyjny kas³⁶ wynika, że całkowitą wagę ryzyka Fundusz wyznacza na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach

zezwolenia na rozpoczęcie działalności bankowej, czy też realizacja niniejszego obowiązku nie ma wpływu na uzyskanie wyżej wspomnianego zezwolenia. Nie określono bowiem terminu wykonania obowiązku powiadomienia BFG, w szczególności tego, po upływie jakiego okresu od uzyskania wpisu do KRS bank powinien ten obowiązek wykonać. Abstrahując jednak od tego oczywiste jest, że bank powinien spełnić ten obowiązek, by funkcjonować na rynku finansowym zgodnie z prawem.

³⁵ Dz.U.2017.40.

³⁶ Dz.U.2017.26.

finansowych opracowanych przez banki i kasy oraz zmiennych uwzględnionych w unijnych regulacjach prawnych³⁷. Tym samym założenie, wedle którego BFG jednostronnie określa poziom składki, może być poddawane krytyce, skoro Fundusz wyznacza go na podstawie wytycznych zawartych w ustawie, przy czym owe wytyczne (wskaźniki bądź ich elementy) są modelowane przez instytucje kredytowe. Oczywiście nie oznacza to, że w procesie określania wysokości składek banki czy kasy mają możliwość negocjowania ich warunków, należy jednak pamiętać, iż poziom składki musi uwzględniać sytuację finansową konkretnej instytucji, dlatego Fundusz winien zapoznać się z jej stanowiskiem i wziąć je pod uwagę, podobnie zresztą powinien uwzględnić kondycję całego sektora w tym względzie (pośrednio wynika to z przepisów art. 287 ust. 7 i art. 288 ust. 6 ustawy). Ponadto, w ocenie autorki, banki i kasy mają prawo zakwestionować wartość obliczeń dokonanych przez Radę Funduszu w tej materii, a to już wyraźnie sprzeciwia się twierdzeniu o „samodzielności” tego organu w badanym obszarze.

Po trzecie, składka ma charakter przymusowy. Wynika to z przywoływanego już wcześniej źródła pochodzenia obowiązku zapłaty składki. Źródłem tym jest więc władztwo państwowe. Katalog sankcji za niewykonanie tego świadczenia jest jednak ubogi. Nieodprowadzenie lub nieodprowadzenie w odpowiedniej wysokości składek może jedynie, w świetle ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, skutkować złożeniem przez BFG zawiadomienia o popełnieniu takiego przestępstwa. Funduszowi ustawodawca nie przypisał żadnych kompetencji w zakresie „karania” banków lub kas z tego tytułu. To znaczy, że Fundusz nie ma uprawnienia do przymusowego ściągnięcia składki kwartalnej, zobowiązania banku czy kasy do zapłaty odsetek wraz z wymaganą zaległością, bądź nałożenia innego (dodatkowego) zobowiązania w ramach wykonywania obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów.

Po czwarte, składka – co do zasady – ma charakter bezzwrotny i definitywny w przyjętym okresie rozliczeniowym. Niemniej jednak ustawodawca dopuszcza możliwość dokonywania korekt określonych składek do wysokości łącznej kwoty składek w danym roku opierając się na profilu ryzyka podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów.

Po piąte – składka przyjmuje formę pieniężną. Świadczenie z tego tytułu wykonywane jest bowiem przez zapłatę określonej kwoty pieniędzy. Jednak trzeba pamiętać, że Rada Funduszu, ustalając wysokość obowiązkowych składek, może określić, w jakim zakresie podmioty zobowiązane do ich wniesienia mogą wносить składki w formie zobowiązań do zapłaty (art. 303 ustawy), czyli bezwarunkowych zobowiązań do wniesienia w formie pieniężnej środków odpowiadających części składki wnoszonej w tej postaci. Zobowiązania te muszą być zabezpieczone na płynnych aktywach banku. Na wezwanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego aktywa po-

³⁷ Odnotać warto, że za podanie nieprawdziwych, bądź zatajenie prawdziwych danych w tym obszarze członkowi zarządu lub rady nadzorczej banku oraz kasy grozi kara grzywny, ograniczenia wolności, bądź pozbawienia wolności do lat 2 (*vide*: art. 334 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

winny zostać upłynnione, a środki z nich pozyskane przekazane do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Z powyższego zestawienia jednoznacznie wynika, że obowiązkowa składka (spłacana w ratach kwartalnych) na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nie stanowi instytucji podatkowej. Nie sposób jej również zrównać z opłatą, jaką podmioty nadzorowane mają obowiązek uiszczać na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego, która – odmiennie niż BFG – jest państwową jednostką budżetową. Bliżej jej bowiem do obowiązkowej składki ubezpieczeniowej, która ma zabezpieczyć instytucję kredytową na wypadek określonego zdarzenia. Można przecież przyjąć, że stanowi ona wydatek o charakterze zabezpieczenia ryzyka na przyszłość. Zauważyć w związku z tym trzeba, że omawiana składka nie ma charakteru warunkowego, a jej ostateczna wysokość nie zależy od rzeczywistego przebiegu wypłaty depozytów w danym roku (a są to kluczowe przymioty składki ubezpieczeniowej). W każdym razie ustawodawca nie poczynił takiego zastrzeżenia, a z obowiązujących przepisów nie wynika, aby Fundusz miał możliwość częściowego zwrotu składki, bądź zaliczenia jej na następny wymagalny okres w przypadku nieziszczenia się zdarzenia polegającego na wypłacie środków deponentom.

Reasumując stwierdzić trzeba zatem, że składka na obowiązkowy system gwarantowania depozytów ma specyficzny charakter i nie sposób utożsamiać jej *stricto* z podatkiem, wydatkiem na koszty działalności jednostki sektora finansów publicznych czy składką ubezpieczeniową. Rzeczona opłata wykazuje bowiem cechy, które znacząco różnią ją od ww. instytucji prawnych. Niewątpliwie stanowi ona wyjątkową i niepowtarzalną konstrukcję prawną zbliżoną do składki celowej na rzecz organizacji, która z jednej strony organizuje funkcjonowanie systemu, do którego przynależność wynika z ustawy i jest obowiązkowa (nieistnienie Funduszu byłoby równoznaczne z brakiem powinności uiszczania takiej składki, ale wówczas to na bankach i kasach ciążyłby obowiązek niezwłocznej wypłaty świadczeń gwarantowanych deponentom – również tym będących klientami innych banków i kas), a z drugiej – ostatecznie i definitywnie przejmuje obowiązki tych podmiotów polegające na wypłacie świadczeń pieniężnych deponentom. To zaś pozwala na przypisanie tej opłaty szczególnego znaczenia dla zapewnienia i utrzymania stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego, zwłaszcza że jej wysokość ustala organ, który został powołany w tym właśnie celu. Konieczna jest więc zmiana ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania oraz przymusowej restrukturyzacji w analizowanym tu zakresie poprzez określenie wszystkich i doprecyzowanie istniejących zasadniczych elementów tego obowiązku banków i kas, jako że na tę chwilę istnieją (uzasadnione) spory w doktrynie co do charakteru i znaczenia prawnego tej opłaty ze względu na niepełne i niewyraźne jej uregulowanie.

Na uboczu powyższego konieczne wydaje się jeszcze zwrócenie uwagi na instytucję wstrzymania pobierania składek, o której mowa w art. 294 ustawy, gdyż na jej kanwie przyjąć można, że obowiązek banków oraz kas dotyczący uiszczania składek jest ograniczony w czasie i ustaje z momentem osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w tych podmiotach. To z kolei ozna-

cza, że nie istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy okresem funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego a obowiązkiem banków i kas finansowania tworzących w jego ramach funduszy gwarancyjnych. Na kanwie tego trzeba więc wywieść, że składka (mająca charakter czasowy) jest ściśle powiązana z konkretnym substratem majątkowym Funduszu, i dlatego na zakres działania BFG nie ma wpływu to, czy jest ona faktycznie regulowana.

6. Uchwały Rady Funduszu jako pochodne relacji między BFG i bankami oraz kasami

Organami osoby prawnej są wewnętrzne jednostki organizacyjne danego podmiotu prawa wyodrębnione w strukturze organizacyjnej i wyposażone w uprawnienie do składania oświadczeń woli w imieniu tego podmiotu, z tym, że owo uprawnienie do składania oświadczeń woli powinno mieć podstawę normatywną, a nie wyłącznie pełnomocnictwo. Zgodnie z ustawą z 10 czerwca 2016 r. organami Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu (art. 6 ust. 1). Oba organy mają charakter kolegialny. W systemie prawa polskiego organy kolegialne podejmują rozstrzygnięcia w postaci uchwał, które są zbiorczą kategorią obejmującą czynności konwencjonalne takiego organu. Czynności te mogą mieć zróżnicowany charakter – w zależności od treści oraz podstawy prawnej, na której organ podejmuje dane działanie³⁸.

Uchwały Rady BFG w przedmiocie wysokości składki, o której mowa w art. 286 ust. 1 i ust. 3 ustawy, są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie i cytowanym powyżej rozporządzeniu w celu ich wykonania. Należy jednak zastanowić się nad charakterem prawnym tych uchwał, jako że pomiędzy BFG a bankami i kasami nie zachodzą więzy organizacyjnego ani służbowego podporządkowania.

Za pewne przyjąć wypada, że uchwały Rady Funduszu w przedmiocie określenia wysokości składki na obowiązkowy fundusz gwarantowania depozytów nie stanowią aktów prawa powszechnie obowiązującego. Bankowy Fundusz Gwarancyjny (a tym bardziej jego organy) nie został wyodrębniony w Konstytucji, a uchwały wydawane przez jego Radę nie zostały wymienione w tym akcie jako powszechnie obowiązujące. Ponadto bezsporne jest, że uchwały BFG nie wprowadzają samoistnej treści normatywnej, tj. nie mają przymiotu normatywnego i z tego względu nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Istnieją jednak jeszcze akty prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP) stanowiące otwarty katalog pod względem formy, które wydają: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i poszczególni ministrowie. Ze względów funkcjonalnych w doktrynie prawa konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, że ww. katalog podmiotowy nie ma charakteru wyczerpującego, a do wydawania przepisów wewnętrznych

³⁸ T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 07–08(32–33), s. 70.

umocowane mogą być także inne organy administracji publicznej³⁹. Z racji tego, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny uznawany jest za podmiot administrujący *sensu stricto*⁴⁰, wskazać należy, że mógłby wydawać akty wewnętrzne⁴¹ w stosunku do banków i kas, gdyby istniała między nimi podległość funkcjonalna (szerzej rozumiana niż hierarchiczne podporządkowanie). Stosunek taki nie występuje jednak w relacjach między BFG a bankami i kasami w badanym obszarze – Fundusz nie monitoruje, nie kontroluje i nie nadzoruje działalności instytucji kredytowych⁴², w tym nie dysponuje instrumentami prawnymi prowadzącymi do ściągnięcia wymaganej na fundusz gwarancyjny składki. Nie sposób zatem uznać, aby pomiędzy tymi podmiotami istniały szerokie powiązania, pozwalające na przesądzenie o podległości w omawianym zakresie banków i kas będących adresatami uchwał i zaliczenie ich do kategorii aktów prawa wewnętrznego. Z tych powodów przyjmuję, że samodzielność i niezależność banków oraz kas w zakresie gromadzenia środków pieniężnych deponentów i sposobu ich rozdysponowania nie podlega ograniczeniu ze strony Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Na gruncie powyższego wypada stwierdzić, że uchwały Rady Funduszu w przedmiocie określenia wysokości składki na obowiązkowy fundusz gwarantowania depozytów banków oraz kas zawierają się w działaniach niewładczych BFG i mają wyłącznie charakter informacyjny. Za pośrednictwem tych uchwał Fundusz nie wpływa bowiem w żadnym aspekcie na sytuację prawną banków oraz kas. Jako takie zaś – brak formy decyzji – uchwały nie podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem na drodze postępowania administracyjnego (*vide*: art. 1 k.p.a.)⁴³.

³⁹ M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011, s. 135 i nast. Podobnie T. Nieborak, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po 1 dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, I. Czaja-Hliniak (red.), Wyd. Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2012, s. 301–310.

⁴⁰ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny...*, *op. cit.*, s. 310.

⁴¹ Rada Funduszu stanowi akty o charakterze abstrakcyjno-generalnym (np. uchwała w sprawie określenia łącznej kwoty składek na fundusz gwarancyjny banków, bądź kas) oraz konkretno-indywidualnym. W tym drugim przypadku uchwały Rady Funduszu adresowane są imiennie do licznie nieokreślonych uczestników obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, a przy tym nie stanowiących jednostek wewnętrznych BFG.

⁴² Jedynie gromadzi i analizuje informacje o podmiotach objętych systemem gwarantowania w celu opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego i sektora kas oraz poszczególnych banków i kas. I tylko w sytuacji, gdy bank lub kasa podadzą nieprawdziwe lub zatają prawdziwe dane, wówczas BFG może złożyć zawiadomienie o popełnieniu tego przestępstwa (*vide*: art. 334 ustawy).

⁴³ To jednak nie wyklucza odpowiedzialności BFG jako podmiotu administrującego na zasadach wynikających z art. 417 k.c. i nast., gdyż szkody wynikające z wydania aktu normatywnego, orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej wpisują się tylko w przypadki bezprawia legislacyjnego, o którym wprost mowa w art. 417¹ k.c.

7. Dopuszczalność powództwa cywilnego o zapłatę (zwrotu wyegzekwowanego świadczenia) w przypadku pobrania na rzecz BFG składki, której wysokość została obliczona niezgodnie z prawem

Nie ulega wątpliwości, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, statutowaną przez prawo cywilne, w myśl których jest podmiotem praw i obowiązków oraz może być stroną stosunków o charakterze zobowiązaniowym. Taką samą legitymację prawną mają banki będące w istocie spółkami kapitałowymi. To oznacza, że wszystkie podmioty partycypujące w obowiązkowym systemie gwarantowania depozytów w Polsce mogą być stronami postępowania cywilnego.

Dalej wyjaśnić trzeba, że Sąd Najwyższy w wyroku z 22 lipca 1997 r. (sygn. akt I CKN 409/97⁴⁴) uznał, iż można skutecznie żądać w drodze procesu cywilnego zwrotu wyegzekwowanego w postępowaniu egzekucyjnym świadczenia, na podstawie tytułu wykonawczego, stanowiącego wyciąg z ksiąg Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jeżeli należność objęta tytułem nie istniała (tj. podstawa składki została obliczona niezgodnie z prawem). W ocenie Sądu Najwyższego pomiędzy BFG a podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania nie zachodzi bowiem stosunek prawny o charakterze prawnoadministracyjnym, którego istota sprowadza się do tego, iż jeden z uczestników jest organem państwowym, który występuje wobec pozostałych uczestników z mocy swej władzy zwierzchniej, związanej zaś z tym stosunkiem świadczenia należą do zarządzającej i wykonawczej działalności tych organów. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, wedle którego fakt, że Rada Funduszu została wyposażona w uprawnienia do określania, na wniosek Zarządu Funduszu, wysokości obowiązkowej opłaty rocznej uiszczanej przez podmioty objęte systemem gwarantowania na rzecz Funduszu oraz wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych nie oznacza, by została wyposażona w uprawnienia władcze. Jak dalej wyjaśnił – ta funkcja Rady nie kreuje między równorzędnymi podmiotami stosunku prawnoadministracyjnego. Rada Funduszu nie występuje wobec stron z mocy władzy zwierzchniej, ale jako organ BFG, do którego należą jedynie czynności kontrolne i nadzorcze nad działalnością Funduszu⁴⁵. W pełni podzielam ten wyrok Sądu i przyjmuję za własne wnioski przedstawione w sporządzonym do niego uzasadnieniu.

Do przytoczonego powyżej orzeczenia nie sporządzono glosy krytycznej, a jego tezy są wciąż aktualne. Niemniej jednak R. Sura⁴⁶ jednoznacznie i kategorycznie przyjął, że wnioski wyciągnięte przez Sąd Najwyższy w przedstawionej materii są błędne, gdyż relacje między BFG a bankami nie mają w żadnym wypadku charakte-

⁴⁴ Publ. OSNC 1997/12/210, LEX nr 31153.

⁴⁵ Warto odnotować, że analizowane rozstrzygnięcie jest aktualne. Do jego treści nadal odwołują się sądy powszechne, Sąd Najwyższy (w późniejszych orzeczeniach) oraz przedstawiciele doktryny.

⁴⁶ *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 294–295.

ru równorzędnych. Zdaniem tego autora ustawowa możliwość ustalania wysokości opłaty rocznej obowiązującej wszystkich uczestników systemu gwarantowania depozytów rodzi między tymi podmiotami stosunek podporządkowania, a wysokość stawki nie jest poddawana negocjacji właściwym dla stosunków prywatnoprawnych. W tym kontekście powołał się na pogląd L. Górala, zgodnie z którym „konkretyzacja uprawnień i obowiązków BFG następuje w drodze procedury właściwej dla stosunków administracyjnoprawnych (występowanie podmiotu upoważnionego przez prawo do żądania określonego świadczenia lub zachowania się od drugiej strony stosunku, nierównorzędność pozycji podmiotów tego stosunku, szczególnie widoczne na gruncie przepisów art. 13 i art. 25 Uobfg)”⁴⁷. R. Sura pominął jednak w swych wywodach fakt, że niektóre zadania BFG są realizowane w drodze postępowania właściwego dla stosunków cywilnoprawnych⁴⁸, i to nie tylko wówczas, gdy przepisy ustawy wprost tak stanowią. Autorka uważa jednocześnie, że kwalifikacja danego stosunku prawnego wyłącznie przez pryzmat możliwości negocjowania jego warunków jest niedopuszczalna choćby przez wzgląd na charakter i istotę stosunków rodzinnych zawierających się w sprawach cywilnych.

Kwestią kluczową w badanym aspekcie wydaje się równorzędność (bądź jej brak) podmiotów uczestniczących w obowiązkowym systemie gwarantowania. W ocenie autorki owa równorzędność istnieje na przedmiotowym gruncie. Zauważyć trzeba przecież, że obowiązek uiszczenia co kwartał opłaty przez uczestników systemu gwarancyjnego nie wynika z indywidualnych decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, lecz powszechnie obowiązujących przepisów prawa – tych samych, które nakładają na Fundusz obowiązek wymiaru tej opłaty. Nie jest zatem tak, że to BFG (Rada Funduszu) nakłada na instytucje kredytowe obowiązek w tym przedmiocie, ponieważ jego źródłem są regulacje ustawowe (a dokładnie przepisy art. 286 ustawy i nast.). Nie należy przy tym nadawać uchwałom Rady BFG szczególnej mocy wiążącej, w tym mocy aktów wewnętrznego kierownictwa, skoro pomiędzy samym BFG a uczestnikami obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów nie istnieje w żadnym zakresie organizacyjna (funkcjonalna) zależność. Podkreślić wypada jednocześnie, że BFG trzeba postrzegać jako państwową jednostkę organizacyjną wypełniającą funkcje organów państwa, co nie jest równoznaczne z posiadaniem statusu *stricte* organu państwowego.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko, zgodnie z którym wykonywanie władzy publicznej może obejmować czynności dotyczące zadań publicznych o charakterze niewładczym. Przyjmuje się przy tym, że pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” interpretować powinno się szeroko, nie wiążąc go tylko z podejmowaniem aktywności w formach tradycyjnie uważanych za działania władcze administracji publicznej⁴⁹. Na tym tle

⁴⁷ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 234.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Por. P. Dzienis, *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu niewładczych zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4, s. 38–47.

bezsprzeczne jest istnienie podstaw cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej BFG.

Abstrahując od tego, w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji nie przesądzono, że podmiot objęty obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów (bank lub kasa) nie ma prawa dochodzić na drodze sądowego postępowania cywilnego zapłaty składki pobranej w nadmiernej wysokości, zwłaszcza że nie przyjęto mechanizmu przekazania nadpłaty na poczet kolejnych opłat kwartalnych. W ocenie autorki nic nie stoi także na przeszkodzie ku temu, aby bank bądź kasa inicjowały na ogólnych zasadach sprawy o zapłatę odszkodowania⁵⁰ od Funduszu w sytuacji, gdy ten nie wywiązuje się z ustawowych zadań wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywania wypłaty środków gwarantowanych deponentom, w sytuacji, gdy dysponuje odpowiednimi środkami. Jednocześnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, o czym wspomniano już powyżej, przysługują roszczenia o zapłatę wobec banku bądź kasy wtedy, gdy dana instytucja nie reguluje na rzecz funduszu gwarancyjnego wymaganych składek naliczonych zgodnie z obowiązującym prawem, w tym roszczenia odszkodowawcze.

Podsumowanie

System gwarantowania depozytów jest regulowany w Polsce metodą publiczno-prawną, a jego zinstytucjonalizowaną formę, jaką jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny, należy zaliczyć do biernych podmiotów administracji finansowej państwa. Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że zasady funkcjonowania administracji finansowej w państwie są regulowane prawem administracyjnym. Nie przesądza to jednak o całościowym charakterze zachodzącego między Funduszem a bankami i kasami stosunku prawnego. Bo choć można przyjąć, że BFG został w pewnym sensie wyposażony w *imperium*, to jednak jego zakres jest ograniczony przedmiotowo i dotyczy podmiotów niepowiązanych z nim organizacyjnie oraz instytucjonalnie. W konsekwencji tego nie można *per se* uznać, aby wykonywał wobec podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów wyłącznie władcze funkcje o charakterze administracyjno-prawnym, co oczywiście nie determinuje faktu, że w pewnych okolicznościach podmioty te nie są względem siebie równorzędne.

Faktem jest, że Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określa wysokość składek na fundusz gwarancyjny banków i kas. Może to jednak czynić tylko i wyłącznie w granicach (parametrycznych i czasowych) ustanowionych przez ustawę i sporządzone do niej akty wykonawcze (rozporządzenia). Istotniejsze jest jednak to, że Funduszowi nie przysługują w związku z tym uprawnienia władcze do samodzielnego pobrania tego rodzaju opłaty, jak też nie dysponuje on żadnymi kompetencjami do bezpośredniego nałożenia sankcji na podmiot uchylający się od tego obo-

⁵⁰ Co wyklucza bezpośrednie stosowanie w takich przypadkach przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

wiązku. Natomiast podmiot zobowiązany do wniesienia składki w ocenie autorki ma prawo kwestionować podstawę jej naliczenia, co jest równoznaczne z koniecznością wyjaśnienia obranego w tej materii stanowiska przez BFG. W takim układzie można orzec, że relacje BFG z bankami i kasami cechuje równorzędność. Ergo, określenie przez Radę Funduszu wysokości obowiązkowej składki płatnej kwartalnie na fundusz gwarancyjny nie jest czynnością władczą w stosunku do banku czy kasy, zwłaszcza że w następstwie osiągnięcia poziomu docelowego przez środki systemu gwarantowania depozytów w bankach i kasach podmioty te zostają ustawowo zwolnione z tej powinności.

Składka na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszona przez banki i oddziały banków zagranicznych oraz kasy stanowi szczególnego rodzaju opłatę o charakterze publicznoprawnym i celowym, która nie wykazuje wszystkich (koniecznych zarazem) cech przypisywanych daninie publicznej. Jej ekwiwalentem jest bowiem obowiązek pozostawania przez Funduszu w ciągłej gotowości do realizacji określonych ustawowo działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. W przypadku niewypełnienia tego zadania przez BFG uprawnione jest dochodzenie przez podmiot objęty obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów odszkodowania na zasadach wynikających z art. 417 k.c., bądź zwrotu równowartości uiszczonej składki jako nienależnej (art. 410 k.c. ma zastosowanie do przypadków nieosiągnięcia zamierzonego dla świadczenia celu). Co istotne, przedmiotowa opłata nie jest sprzężona z funkcjonowaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (*ergo*, jej zasadniczym celem zdecydowanie nie jest finansowanie bieżących kosztów jego działania⁵¹), i z racji tego należy wywodzić, że fundamentalną przyczyną jej ustanowienia jest dbałość o utrzymanie stabilności w krajowym systemie finansowym, obejmującej stabilność pojedynczych instytucji finansowych. W konsekwencji wykluczyć można, że opłata tego rodzaju stanowi kategorię opłaty członkowskiej, zwłaszcza iż zdecydowanie bliżej jej do konstrukcji obowiązkowej składki ubezpieczeniowej, choć i ona nie oddaje w pełni istoty omawianej instytucji prawnej, która materializuje zarówno obowiązek, jak i uprawnienie podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów do przeniesienia ryzyka związanego z wypłatą świadczeń pieniężnych deponentom na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Bibliografia

Bafia P., *Instytucjonalna konstrukcja systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska obroniona w grudniu 2017 r. w WPiA UG, niepubl.

Bińkowska-Artowicz B., *Prawne aspekty informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61).

Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 07–08(32–33).

⁵¹ W tym znaczeniu można jedynie dowodzić o jej funkcji *quasi*-fiskalnej.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szaławaska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.

Dzienis P., *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu niewładczych zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4.

Gliniecka J., *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji*, [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), Wyd. CeDeWu, Gdańsk–Nynasham–Sztokholm 2013.

Góral L., *Prawo bankowe*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 1997.

Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2006.

Jaroszyński M., *Ogólne zagadnienia organizacji administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), Warszawa 1956.

Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994.

Kulesza M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10.

Nadolska A., *Lokaty terminowe – zarys problemu w świetle przepisów kodeksu cywilnego i prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, nr 01(38).

Nadolska A., *O dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zapłatę z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego z powództwa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2(67).

Nieborak T., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Czaja-Hliniak I. (red.), Wyd. Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2012.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011.

Panfil M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako państwowa osoba prawna*, „Glosa” 1999, nr 5.

Panfil M., *Termin spełnienia świadczenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, „Glosa” 1997, nr 7.

Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wyd. KUL, Lublin 2013.

Szelągowska A. (red.), *Instytucje rynku finansowego w Polsce*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007.

Szpringer J., *Odpowiedzialność BFG za szkody wyrządzone w związku z pełnieniem roli organu przymusowej restrukturyzacji*, „Monitor Prawa Bankowego” 2018, nr 10.