

Nr 2(67) 2017

ISSN 1429-2939

BEZPIECZNY BANK

BFG

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:

Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny
Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
Ryszard Kokoszczyński
Monika Marcinkowska
Jan Krzysztof Solarz
Ewa Kulińska-Sadłocha
Ewa Miklaszewska
Małgorzata Polak – sekretarz redakcji
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:

Piotr Nowak – Przewodniczący
Paola Bongini
Santiago Carbo-Valverde
Dariusz Filar
Andrzej Gospodarowicz
Leszek Pawłowicz
Krzysztof Pietraszkiewicz
Jerzy Pruski

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.

Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał trzynaście punktów.

Od nr 2 (67) 2017 czasopismo **BEZPIECZNY BANK** wydawane jest wyłącznie w wersji elektronicznej.

REDAKCJA:

Krystyna Kawerska

WYDAWCA:

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

SEKRETARIAT REDAKCJI:

Ewa Teleżyńska, Małgorzata Polak
Telefon: 22 583 08 78, 22 583 05 74
e-mail: ewa.telezynska@bfg.pl; malgorzata.polak@bfg.pl

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

www.bfg.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Problemy i poglądy

*Aleksandra 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

WSTĘP

Na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U.2014.1866) Fundusz był uprawniony do zwrócenia się do Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Sopocie z wnioskiem o wypłatę wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach. Ustawodawca nie uregulował jednak sytuacji na wypadek odmowy przekazania tych środków przez Kasę Krajową na podstawie przedmiotowego wniosku.

Celem artykułu jest wykazanie, że Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje na drodze postępowania cywilnego roszczenie o zasądzenie określonej

* Dr Aleksandra Nadolska jest wykładowcą w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu w Gdyni.

kwoty pieniężnej z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych deponentom Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oparte na regulacjach wynikających z art. 55 ust. 1a ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w zw. z art. 38r ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Bo chociaż przepisy art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK oraz art. 38r ustawy o BFG nie tworzą po stronie Funduszu wprost uprawnienia do żądania od Krajowej Kasy zapłaty w tym zakresie, ani też nie określają charakteru prawnego stosunku między tymi instytucjami, to jednak nie może być to podstawą uznania braku dopuszczalności drogi sądowej w takiej sprawie.

Analizowane zagadnienie należy do sfery teoretyczno-prawnej, dlatego przyjęta w artykule metoda polega przede wszystkim na interpretacji i wykładni właściwych zapisów aktów prawnych. W opracowaniu wykorzystano też metody prawno-porównawczą, funkcjonalną oraz opisową, dzięki którym możliwe było przedstawienie istoty działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jako podmiotu prawa publicznego, jak też funkcji funduszu stabilizacyjnego prowadzonego przez Kasę Krajową oraz celu systemu gwarantowania depozytów i nadzoru finansowego nad systemem SKOK.

Materia objęta artykułem zdeterminowała wyodrębnienie sześciu sekcji. Pierwsza dotyczy relacji uchylonego przepisu art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK i nieobowiązującej już regulacji z art. 38r ust. 2 ustawy o BFG. W drugiej części pracy wyjaśniono, czym jest przedmiot procesu cywilnego. W trzecim podrozdziale omówiono istotę funduszu stabilizacyjnego prowadzonego przez Krajową Kasę. W czwartej sekcji przedstawiono rozważania na temat Funduszu jako podmiotu funkcjonującego w sferze publicznej, zaś w piątej opisano problematykę dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego przez BFG. W ostatnim podrozdziale zaprezentowano natomiast aspekty prawne funkcjonowania polskiego systemu gwarantowania depozytów oraz nadzorowania rynku finansowego. W podsumowaniu zestawiono całość argumentów przemawiających za confirmacją przyjętej hipotezy.

1. RELACJA PRZEPISU ART. 55 UST. 1A USTAWY O SKOK I PRZEPISU ART. 38R UST. 2 USTAWY O BFG

12 czerwca 2013 r. wszedł w życie przepis art. 55 ust. 1a ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U.2013.1450) w następującym brzmieniu: „W przypadku, o którym mowa w art. 38r ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Kasa Krajowa przekazuje bezzwrotnie i nieodpłatnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, na jego wniosek, wolne środki funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach, do wysokości, w jakiej kwota zobowiązań

z tytułu środków gwarantowanych przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania”¹. I chociaż obowiązywał on tylko do 9 października 2016 r.², to na gruncie jego stosowania powstały istotne wątpliwości co do możliwości dochodzenia przez BFG wypłaty tych środków na drodze postępowania sądowego.

Deklarowanym celem ustawy zmieniającej z 19 kwietnia 2013 r. było zwiększenie stabilności systemu SKOK przez uregulowanie procesów restrukturyzacyjnych oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Kompetencje nadzorcze KNF zostały wzmocnione przez wyposażenie jej w nowe instrumenty nadzoru³, uprawnienie do rekomendowania dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania, modyfikację przepisów dotyczących postępowania naprawczego, upadłościowego oraz likwidacji kas, a także rozszerzenie obowiązku utrzymywania w Narodowym Banku Polskim przez kasy i Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (dalej: Kasa Krajowa lub KSKOK) rezerw obowiązkowych. Wskutek nowelizacji wszystkie środki pieniężne złożone w kasach zostały objęte ochroną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG lub Fundusz).

Objęcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych⁴ (dalej: kasy lub SKOK) obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów prowadzonym przez BFG wynikało z dynamicznego rozwoju kas, który charakteryzował się przede wszystkim zwiększeniem skali i obszaru ich działalności. Jednocześnie zaobserwowano wyraźną tendencję zmniejszania się liczby kas na skutek procesów konsolidacyjnych,

1 Dodany ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw. Zob. art. 1 pkt 22.

2 Uchylony ustawą z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U.2016.996) (dalej: nowa ustawa o BFG).

3 Na gruncie ustawy o SKOK z 1995 r. nadzór nad kasami w zakresie zgodności ich działalności z przepisami prawa i prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej sprawowała Kasa Krajowa. Charakter prawny nadzoru Kasy Krajowej budził wątpliwości prawne – spór dotyczył przede wszystkim tego, czy nadzór miał charakter publicznoprawny, czy ze względu na spółdzielczą genezę całego systemu SKOK, w tym będącej jego częścią Kasy Krajowej jako spółdzielni osób prawnych, był stosunkiem prywatnoprawnym (zob. np. wyroki SN z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 462/07, Lex nr 368445 oraz z 12 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 342/06, Lex nr 238969). Kwestię tę jednoznacznie rozstrzygnęły przepisy ustawy o SKOK, która poddała SKOK nadzorowi sprawowanemu przez wyspecjalizowany organ państwowy – KNF, zewnętrzny wobec kas i Kasy Krajowej, a więc od nich niezależny. Podstawą nadzoru wyznaczającą, z jednej strony, obowiązek podporządkowania się SKOK czynnościom nadzorczym, z drugiej zaś – kompetencję KNF do ingerencji w działalność nadzorowanego podmiotu, były przepisy prawa publicznego. Relacja łącząca SKOK i KNF wynikała z władczego podporządkowania podmiotu prawa prywatnego organowi władzy publicznej, który w granicach i na podstawie prawa miał prowadzić nadzór finansowy w imieniu państwa.

4 Por. art. 2 pkt 41 nowej ustawy o BFG, gdzie wskazano podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów. Zauważyć należy, że wśród tych podmiotów nie wymieniono Kasy Krajowej, co ma kluczowe znaczenie dla omawianego zagadnienia.

w efekcie czego niektóre spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe pod względem zgromadzonych depozytów oraz posiadanych aktywów stały się znacznie większe niż niektóre banki spółdzielcze i komercyjne. Takie zjawiska spowodowały, że kwestia bezpieczeństwa środków gromadzonych przez kasy, podobnie jak ma to miejsce w bankach, nabrała istotnego znaczenia. To dlatego w celu zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania całego sektora SKOK-ów za konieczne uznano ostatecznie objęcie ich obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów.

Tą samą ustawą zmieniającą z 19 kwietnia 2013 r. do porządku prawnego wprowadzono przepis art. 38r ust. 2 ustawy o BFG⁵, który wszedł w życie 29 listopada 2013 r. Stosownie do jego treści, w przypadku, gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych⁶ przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania, Fundusz dokonuje wypłat środków gwarantowanych ze środków przekazanych przez Kasę Krajową z funduszu stabilizacyjnego, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, na zasadach określonych w art. 55 ust. 1a tej ustawy.

Wedle treści odpowiedniej części uzasadnienia sporządzonego do ustawy zmieniającej z 19 kwietnia 2013 r. przepis art. 38r ust. 2 ustawy o BFG przewidywał: „możliwość wykorzystania przez Kasę Krajową środków funduszu stabilizacyjnego na udzielenie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu dotacji⁷ i pożyczek służących do wypłaty środków gwarantowanych”. Problem jednak w tym, że przekazanie środków, o jakich była mowa w art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK, miało następować „bezwrotnie i nieodpłatnie”, co przeczy istocie instytucji pożyczki. Z definicji dotacji wynika natomiast, że jest ona rodzajem wydatku budżetowego, a skoro Kasa Krajowa nie może zostać uznana za podmiot dotujący w imieniu państwa⁸, to tym samym nie może udzielić instytucji mającej znaczenie dla interesu ogólnego państwa środków budżetowych, o jakich mowa w ustawie o finansach

⁵ Art. 4 pkt 16, na mocy którego dodano cały rozdział 4c „obowiązkowy system gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”.

⁶ Wedle ustawowego słowniczka zamieszczonego na początku rozdziału 4c ustawy o BFG są to: „środki pieniężne zgromadzone w kasie przez deponenta na rachunkach imiennych, z wyłączeniem środków wpłaconych tytułem udziałów i wkładów członkowskich do spółdzielni, oraz jego należności wynikające z przeprowadzania przez kasę rozliczeń finansowych, w walucie polskiej lub walutach obcych, według stanu na dzień spełnienia warunku gwarancji, potwierdzone wystawionymi przez tę kasę dokumentami imiennymi, powiększone o naliczone odsetki do dnia spełnienia warunku gwarancji, a także kwoty, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, z zastrzeżeniem art. 38ze, o ile stały się wymagalne przed dniem spełnienia warunku gwarancji – do wysokości określonej ustawą, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 38zg ust. 2” (zob. art. 38l pkt 2).

⁷ Dotacja jest instytucją prawa finansowego pozostającego poza sferą prawa cywilnego z uwagi zarówno na swój przedmiot, jak i ze względu na to, że Skarb Państwa zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego pozycję organu zwierzchniego.

⁸ KSKOK nie należy do jednostek sektora finansów publicznych.

publicznych (art. 126 i nast.). Ważniejsze jest jednak to, że w omawianej regulacji nie oznaczono zasad, na podstawie których Kasa Krajowa miałaby przekazywać BFG wolne środki funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach. W przepisie art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK była mowa jedynie o tym, że środki takie miały być wypłacane na wniosek Funduszu – ustawodawca nie określił jednak ani formy tego wniosku, ani trybu właściwego dla jego rozpoznania (w tym konstrukcji ostatecznego rozstrzygnięcia i jego mocy wiążącej), ani też skutków prawnych jego nieuwzględnienia przez Kasę Krajową. Brak zapisów w tym przedmiocie stwarza usprawiedliwioną podstawę do postawienia następującego pytania: czy BFG, pomimo nieuwzględnienia wniosku, może żądać od Kasy Krajowej wypłaty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na drodze postępowania sądowego (cywilnego)?

Należy zaznaczyć, że to przepis art. 38 ust. 2 ustawy o BFG określał okoliczności, w jakich Fundusz mógł wnioskować do Kasy Krajowej o wypłatę wolnych środków funduszu stabilizacyjnego. Wynikało z nich, że BFG mógł zwrócić się do Kasy Krajowej wyłącznie o wypłatę takiej części środków, które nie znalazły pokrycia w środkach funduszu kas przeznaczonych do wykorzystania przez Fundusz. Brzmienie analizowanej normy pozwala jednocześnie na przyjęcie, że proces wypłaty uregulowany w dyspozycji art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK samodzielnie i jednostronnie inicjował BFG. *A contrario*, ustawodawca nie przyznał Kasie Krajowej uprawnienia do kontroli (pod względem formalnym czy merytorycznym, a więc także celowościowym) postępowania Funduszu w tej materii⁹. Co więcej, prawodawca nie wskazał też, na jakim etapie procedury wypłat środków gwarantowanych BFG mógł złożyć przedmiotowy wniosek do Kasy Krajowej i – czy albo – w jakim czasie winien on zostać rozpoznany.

Wydaje się jednak, że zaniechanie ustawodawcy w powyższym zakresie było zamierzone, zwłaszcza, że literalna wykładnia nieobowiązującego już art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK wskazywała na niemożność odmówienia przez Kasę Krajową wypłaty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego w sytuacji złożenia przez BFG wniosku opartego na przepisie art. 38r ust. 2 ustawy o BFG. Świadczy o tym dosłowne brzmienie zwrotu: „Kasa Krajowa przekazuje bezzwrotnie i nieodpłatnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu...”. Gdyby było inaczej, tj. gdyby Kasie Krajowej przyznano możliwość podjęcia autonomicznej decyzji w tej materii, to w omawianym zapisie zapewne znalazłby się zwrot: „Kasa Krajowa może przekazać bezzwrotnie i nieodpłatnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu...”. W tym stanie rzeczy należy uznać, że Kasa Krajowa była zwolniona z obowiązku przekazania BFG środków, o których mowa w art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK, jedynie w przypadku braku stosownego wniosku Funduszu. To jednak nie prze-

⁹ Co było rozwiązaniem słusznym, albowiem w przeciwnym razie godziłoby to w status i niezależność BFG.

sądza jeszcze za przyznaniem BFG uprawnienia do dochodzenia w postępowaniu cywilnym roszczenia o zapłatę na podstawie art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK w zw. z art. 38r ust. 2 ustawy o BFG.

2. PRZEDMIOT PROCESU CYWILNEGO

Należy zauważyć, że problem dopuszczalności drogi sądowej powstaje w związku z badaniem przedmiotu procesu i w jego ramach. Od tego zatem, jak pojmowane jest zagadnienie „przedmiotu procesu”, uzależniona jest ocena w zakresie dopuszczalności drogi sądowej¹⁰.

O dopuszczalności (bądź niedopuszczalności) drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie (lub nieistnienie) roszczenia, podlegającego ochronie na drodze sądowej, lecz przesądzają twierdzenia strony powodowej o istnieniu stosunku prawnego z zakresu objętego pojęciem sprawy cywilnej w rozumieniu przepisów art. 1 k.p.c. oraz art. 2 § 1 i § 3 k.p.c.¹¹ Kwestia dopuszczalności drogi sądowej powinna być zatem oceniana w granicach wyznaczonych przez roszczenie¹² procesowe. Za słuszny w związku z tym należy uznać pogląd, według którego przedmiotem procesu jest roszczenie procesowe, czyli twierdzenie powoda o istnieniu prawa podmiotowego (tj. normy indywidualno-konkretnej), przedstawione sądowi do roz-

¹⁰ Pojęcie drogi sądowej należy rozumieć szeroko, w zasadzie prawie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia czy ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od jego merytorycznej zasadności, może być zaliczone jako należące do drogi sądowej – pod warunkiem wszakże, że dotyczy podmiotów, których pozycja w ramach stosunku prawnego jest równorzędna (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt I CSK 50/11, publ. Lex nr 1133782).

¹¹ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt III CZP 76/07, publ. Lex nr 345575.

¹² Roszczenie to możliwość domagania się od konkretnej osoby, aby w stosunku do uprawnionego zachowała się w ten sposób, że spełni na jej rzecz świadczenie pieniężne lub niepieniężne, wykona pewną czynność, powstrzyma się od jakiegoś działania lub zniesie działanie uprawnionego. Powstaje ono w następstwie zaistnienia w relacjach między uprawnionym i zobowiązanym faktów, z którymi przepisy prawa wiążą konsekwencje determinujące treść poszczególnych roszczeń. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II CSK 417/13 (niepubl.) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w świetle prawa materialnego jedno roszczenie odpowiada jednemu rodzajowi powinnego zachowania dłużnika wobec wierzyciela w ramach stosunku prawnego łączącego te osoby, charakteryzowanego przez zespół właściwych mu okoliczności faktycznych i przepisy prawa, które decydują o treści ich wzajemnych uprawnień i obowiązków. Warunki kumulowania roszczeń w pozwie i w procesie określa art. 191 k.p.c. Co do zasady, prawo procesowe zezwala też powodowi na rozdrobnienie roszczenia materialnego, a zatem na uczynienie przedmiotem roszczenia procesowego tylko jakiejś części świadczenia należnego mu od pozwanego na podstawie łączącego te osoby stosunku prawnego. Zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt III CZP 27/15, publ. Lex nr 1764816.

strzygnięcia. Oznacza to, że dla wytoczenia procesu nie jest potrzebne obiektywne istnienie prawa podmiotowego – konieczne jest jedynie twierdzenie o jego istnieniu.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych jest w zasadzie wyznaczony przez pojęcie „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 k.p.c. Artykuł 2 k.p.c. formułuje bowiem przesłankę dopuszczalności drogi sądowej, wprowadzając w sprawach cywilnych domniemanie drogi sądów powszechnych i przewiduje od tej zasady wyjątki¹³.

Na tle unormowania przyjętego w art. 1 k.p.c. ocena w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej w konkretnej sprawie będzie zależeć od tego, czy sprawa ta ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu formalnym lub, czy zgłoszone w pozwie żądanie, oparte na okolicznościach faktycznych je uzasadniających, jest „ze stosunków z zakresu” wymienionych w art. 1 k.p.c. dziedzin prawa, czy też nie. Stosunki z zakresu prawa cywilnego, o których mowa w art. 1 k.p.c., pokrywają się z pojęciem „stosunków cywilnoprawnych” w rozumieniu art. 1 k.c. Powstanie stosunku cywilnoprawnego zależne jest od istnienia stanu faktycznego, z którym dyspozycja normy prawa cywilnego łączy wspomniany skutek. W prawie cywilnym fakty, z którymi prawo łączy powstanie stosunku cywilnoprawnego, określa się zdarzeniami z zakresu prawa cywilnego (oświadczenie woli, czyn niedozwolony, akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego). Przyjąć zatem należy, że skoro BFG może opierać swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które stanowią źródło stosunków cywilnoprawnych (powstrzymanie się od działania wchodzącego w zakres ustawowych obowiązków danego podmiotu¹⁴), to droga sądowa jest w takim przypadku dopuszczalna.

Dodać trzeba, że we wstępnej fazie zaznajamiania się z twierdzeniami podanymi w pozwie sąd orzekający nie bada prawa podmiotowego, o którego istnieniu twierdzi powód, a tym bardziej nie rozważa, czy zgłoszone przez niego roszczenie jest usprawiedliwione prawem materialnym. Przedmiotem procesu jest bowiem roszczenie procesowe, mające byt odrębny od prawa materialnego¹⁵. Innymi sło-

¹³ Za przepis szczególny, przekazujący sprawę cywilną do właściwości organu administracyjnego, można uznać więc tylko taki przepis, który wyraźnie wskazuje, że organ ten rozstrzyga daną indywidualną sprawę w sposób władczy w drodze wydania decyzji administracyjnej. Przepis przekazujący rozpoznawanie określonych spraw do właściwości innych organów należy – w razie wątpliwości – interpretować ściśle.

¹⁴ Istotnym elementem takiej czynności jest oświadczenie woli złożone w celu wywołania skutków w zakresie stosunków prawa cywilnego, w szczególności w celu powstania, zmiany lub ustania określonego stosunku (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1996 r., sygn. akt III CZP 72/96, publ. OSNC 1997/1/4).

¹⁵ Por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt III CZP 76/07, publ. Lex nr 345575; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt III CZP 27/15, publ. Lex nr 1764816; czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2000 r., sygn. akt II CKN 768/98, publ. Lex nr 51067.

wy, na pierwszym etapie postępowania sąd nie bada kwestii materialno-prawnych wytoczonego powództwa.

Istotniejsze w omawianej kwestii jest jednak to, że żaden przepis obowiązującego prawa nie wyznaczył konkretnego organu (innego aniżeli sąd cywilny) do rozpoznania takiego rodzaju sprawy o zapłatę. To dlatego w tym przypadku nie podlega uchynieniu 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 przewidującej, wystarcza bowiem brak ustawowej regulacji ustanawiającej kompetencję innego sądu). Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że przedmiotem omawianego roszczenia nie jest „zwrot wypłaconych depozytów”, lecz wypłata wolnych środków, jakie Kasa Krajowa zgromadziła na ten tylko cel w ramach funduszu stabilizacyjnego. Innymi słowy, skoro kwestia wypłaty środków z funduszu stabilizacyjnego kas nie została unormowana ani przepisami ustawy o SKOK, ani też przepisami ustawy o BFG, to dochodzenie tego typu roszczenia możliwe jest wyłącznie na drodze cywilnej¹⁶.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że kompetencja sądu powszechnego do rozpoznania sprawy cywilnej nie musi wynikać z wyraźnej dyspozycji ustawowej. Wystarczające jest ustalenie, że akt prawny nie przekazuje określonej kategorii spraw do rozpoznania innym sądom lub organom. Może się przecież zdarzyć, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie jest sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie jest sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzega do jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego¹⁷. Wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, sprawę tę – mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych – rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym¹⁸. Zauważyć należy, że z art. 45 Konstytucji RP wynika możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) stosunku prawnego jednostki – nie tylko więc w sytuacjach zakwestionowania lub narusze-

¹⁶ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 384/07, publ. Lex nr 509927; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 470/13, publ. Lex nr 1523242; jak też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I PK 250/14, publ. Lex nr 2094264.

¹⁷ O braku właściwości sądów administracyjnych do rozpoznawania spraw podobnych zob. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK84/06, publ. Lex nr 267015; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/13, publ. Lex nr 1427096; jak też uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2014 r., sygn. akt II GPS 4/13, publ. ONSAiWSA 2014/5/69.

¹⁸ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 646/07, publ. Lex nr 627208.

nia jej praw i wolności, ale też w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności¹⁹. Równie ważne jest zaakcentowanie w kontekście powyższego, że „rozpatrzenie sprawy” polega na poszukiwaniu norm prawnych, których hipotezy obejmują stan faktyczny podlegający ocenie, a następnie rozważenie, czy zgłoszone żądanie znajduje usprawiedliwienie w dyspozycji tych norm prawnych²⁰.

Podsumowując powyższe, wypada stwierdzić, że analiza sprawy cywilnej powinna uwzględniać obecny porządek konstytucyjny, w szczególności art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, które gwarantują każdemu prawo do sądu, mające autonomiczny charakter, oraz art. 177 Konstytucji RP, przewidujący domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości innych sądów (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 85/02, publ. OSNC 2003, Nr 10, poz. 129). Szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi w konsekwencji do konstatacji, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową. Odnosi się to również do żądania zapłaty określonej kwoty z tytułu wypłaty wolnych środków z funduszu stabilizacyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, dla których podstawę materialną stanowią przepisy art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK i art. 38r ust. 2 ustawy o BFG.

3. ISTOTA FUNDUSZU STABILIZACYJNEGO PROWADZONEGO PRZEZ KRAJOWĄ KASĘ

Do czasu wprowadzenia w kwietniu 2013 r. fundamentalnych (z punktu widzenia kompleksowego ujęcia instytucji depozytowo-kredytowych funkcjonujących na krajowym rynku finansowym) zmian w ustawie o SKOK, depozyty złożone w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych zabezpieczane były przez „Program Ochrony Depozytów Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych”. Na program ten składały się dwa elementy:

- 1) fundusz stabilizacyjny (który nadal istnieje), tworzony ze składek płaconych przez wszystkie kasy, będący w dyspozycji Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, oraz

¹⁹ Zob. m.in. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt I ACz 1203/13, publ. Lex nr 1342338 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1880/10, publ. Lex nr 1131492.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt I PK 7/11, publ. Lex nr 1043976.

2) ubezpieczenie depozytów oferowane przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (TUW SKOK).

Istnienie funduszu stabilizacyjnego niewątpliwie wiąże się z funkcjonowaniem Kasy Krajowej. Jednym z podstawowych celów działalności Krajowej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, określonym w art. 42 ustawy o SKOK, jest bowiem zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie im wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego. Cytowany przepis określa istotę funduszu stabilizacyjnego (a zarazem kluczową funkcję stabilizacyjną Kasy Krajowej). Precyzuje ją również § 52 ust. 5 statutu Kasy Krajowej, który stanowi, że: „fundusz stabilizacyjny (...) przeznaczony jest na potrzeby stabilizowania działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (...), a w szczególności na finansowanie programów naprawczych (...)”. Na takie znaczenie funduszu stabilizacyjnego zwrócił nadto uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który w wyroku z dnia 22 kwietnia 2016 r.²¹ uznał, że: „przeznaczenie funduszu stabilizacyjnego należy rozumieć jako wskazanie celu zgodnego z celem określonym w art. 42 ustawy o SKOK oraz określenie sposobu jego wykorzystania poprzez wskazanie sposobów użycia funduszu w celu realizacji celu ustawy”.

Funkcja wspierająca funduszu jest szczególnie istotna z uwagi na fakt, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są tymi instytucjami depozytowo-kredytowymi, od których ustawodawca nie wymaga posiadania obowiązkowego kapitału własnego, który mógłby pełnić funkcję gwarancyjno-stabilizacyjną. Za jej realizację odpowiada mechanizm uregulowany w ustawie o SKOK, polegający na możliwości uzyskania przez kasy pomocy z funduszu stabilizacyjnego. Zarządzanie nim należy do podstawowych zadań Kasy Krajowej – już z treści art. 55 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o SKOK wynika, że realizowanie przez Kasę Krajową podstawowego zadania, jakim jest zapewnienie stabilności finansowej kas, odbywa się przez stworzenie funduszu stabilizacyjnego.

Zgodnie z treścią art. 55 ust. 1 ustawy o SKOK dla realizacji celów, o których mowa w art. 42 ustawy o SKOK, kasy wnoszą na wyodrębniony w Kasie Krajowej fundusz stabilizacyjny środki w wysokości co najmniej 1% i nie więcej niż 3% ich aktywów. Fundusz stabilizacyjny powiększają również wyegzekwowane kary pieniężne nakładane w trybie określonym przez art. 72 ustawy o SKOK na członków zarządu kasy albo Kasy Krajowej (art. 72 ust. 4 ustawy o SKOK). Nadto, zgodnie z treścią art. 57 ust. 2 ustawy o SKOK nadwyżka bilansowa Kasy Krajowej powiększa fundusz stabilizacyjny, z zastrzeżeniem art. 57 ust. 3 ustawy o SKOK, który stanowi o pokrywaniu straty bilansowej Kasy Krajowej w pierwszej kolejności z nadwyżki bilansowej przyszłych okresów. Zwrócił na to uwagę Sąd Okręgowy w Gdańsku w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r.²² stwierdzając, że: „*ratio legis* tego

²¹ Sygn. I ACa 365/15, publ. na [www.http://orzeczenia.gdansk.sa.gov.pl/](http://orzeczenia.gdansk.sa.gov.pl/)

²² Sygn. akt XV C 667/13, publ. na [www.http://orzeczenia.gdansk.so.gov.pl/](http://orzeczenia.gdansk.so.gov.pl/)

przepisu polega na dążeniu przez Kasę Krajową do jak najszybszego zniwelowania straty bilansowej w danym roku obrotowym. Pojęcie nadwyżki bilansowej spółdzielni zostało zdefiniowane w art. 75 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym zysk spółdzielni, po pomniejszeniu o podatek dochodowy i inne obciążenia obowiązkowe wynikające z odrębnych przepisów ustawowych, stanowi nadwyżkę bilansową”. Nie należy więc w sposób rozszerzający interpretować funkcji stabilizacyjnej Kasy Krajowej, co oznacza, iż funkcja ta powinna ograniczać się wyłącznie do zarządzania przez Kasę Krajową funduszem stabilizacyjnym²³.

Drugi element funkcjonującego Programu Ochrony dla kas przewidywał gwarancje zwrotu określonych kwot depozytów zapewniane przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK, działające na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej oraz statutu nadanego temu podmiotowi w drodze uchwały Walnego Zgromadzenia.

Z powyższego niewątpliwie wynika, że istota i cel funduszu stabilizacyjnego przemawiają za przyjęciem, iż służy on zapewnieniu stabilności finansowej kas²⁴ i został utworzony m.in. na wypłaty środków gwarantowanych ich deponentom. Innymi słowy, chociaż rzeczony fundusz jest tworzony przez kasy, to środki, które z niego pochodzą, mogą być wykorzystane w celu wypłaty świadczeń gwarantowanych innym podmiotów (które to wypłaty nie muszą być bezpośrednio dokonywane przez Kasę Krajową). Nie ulega wątpliwości, że zabezpieczenie interesu członków kas jest elementem stabilizacji systemu SKOK i wspólnie z zapewnieniem bezpieczeństwa konsumentom usług proponowanych przez kasy podlega ochronie konstytucyjnej (art. 76 Konstytucji).

4. BFG JAKO PODMIOT FUNKCJONUJĄCY W SFERZE PUBLICZNEJ

Wprawdzie ustawodawca nie określił jednoznacznie statusu prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co wywołało liczne wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie²⁵, to natenczas nie ma już wątpliwości, iż jest on podmiotem

²³ W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 128 i nast.

²⁴ Stabilność finansową kas należy zaś definiować jako stabilność w ujęciu mikroostrożnościowym *sensu stricto*, gdyż system SKOK jest tylko jednym z czterech podstawowych sektorów krajowego rynku finansowego. Na stabilność całego rynku finansowego wpływa zatem nie tylko sytuacja we wszystkich sektorach tego rynku, ale też stan pojedynczych instytucji funkcjonujących w ich ramach.

²⁵ Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają BFG za państwową osobę prawną (np. R. Tupin, *Państwa nie można sprywatyzować*, „Rzeczpospolita” z 23 listopada 2000 r., nr 273, s. C5; M. Panfil, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako państwowa osoba prawna*, „Głosa” 1999, nr 5, s. 7; M. Grzybowski, M. Safjan, K. Kaczanowski, M. Panfil, G. Wiaderek, *Komentarz do ustawy*

prawa publicznego²⁶ (ale nie jest ani państwową osobą prawną, ani też organem administracji publicznej, czy jednostką sektora finansów publicznych, co ma fundamentalne znaczenie w tej sprawie i co zostało wprost określone w akcie ustrojowym²⁷). Wskazują na to takie cechy BFG jako osoby prawnej prawa publicznego, jak chociażby: podmiotowość i osobowość publicznoprawna, władztwo publiczne (aczkolwiek ograniczone pod względem podmiotowym i przedmiotowym), realizacja zadań publicznych, nadzór państwowy, czy własny majątek²⁸. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest więc osobą prawną prawa publicznego. Osoba prawna prawa publicznego realizuje zaś zadania publiczne samodzielnie, czyniąc to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, 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 spełnia. 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 prawo.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest też – podobnie jak inne podmioty prawa publicznego – osobą zaufania publicznego. Osoby te z jednej strony cieszą się szczególnymi przywilejami, z drugiej jednak mają szczególne obowiązki związane ze zwiększonym reżimem odpowiedzialności. BFG jest zatem zarówno osobą prawną prawa publicznego, jak i podmiotem zaufania publicznego²⁹. Takie rozumienie statusu Funduszu nie determinuje jednak możliwości władczego oddziaływania przez niego wobec Kasy Krajowej w ramach instytucji prawnej określonej w art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK. Bo wprawdzie Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest osobą prawną prawa publicznego wykonującą szczególne – istotne z punktu widzenia stabilności gospodarki finansowej państwa – zadania określone w ustawie, ale na tej podstawie nie jest uprawniony do określania w sposób wiążący, jednostron-

o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Warszawa 1998, s. 44; A. Dobaczewska, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, Warszawa 2000, s. 19) inni takiego stanowiska nie podzielają (M. Kulesza i S. Fundowicz twierdzą, że BFG jest osobą prawną prawa publicznego. Patrz: M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 15; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 269).

²⁶ Por. m.in. M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot...*, *op. cit.*, s. 2–18; jak też B. Bińkowska-Artowicz, *Prawne aspekty informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61).

²⁷ Por. art. 17a ustawy o BFG z 1994 r. oraz art. 3 nowej ustawy o BFG.

²⁸ 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.

²⁹ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wyd. KUL, Lublin 2013. BFG łącznie z NBP i KNF stoi na straży bezpieczeństwa finansowego i przez wzgląd na to można go uznać za podmiot administracji finansowej państwa.

ny i władczy sytuacji prawnej podmiotów nieuczestniczących w obowiązkowym systemie gwarancyjnym³⁰. Co więcej, wśród ustawowych zadań nie wymieniono szczególnych kompetencji tej instytucji wobec Kasy Krajowej w ramach rozdysponowania wolnych środków funduszu stabilizacyjnego.

„Władcze oddziaływanie” jest kategorią powszechnie występujących stosunków w administracji publicznej, gdzie jeden z podmiotów ma szczególną pozycję ustrojowo-prawną i z jednej strony jest nosicielem imperium (władztwa administracyjnego), z drugiej zaś podmiotem dominium (własności). Nie sposób nie zauważyć, że uzewnętrznienie takiej relacji stanowi akt nadzoru bądź kontroli³¹ i może występować między podmiotami stosunków administracyjnoprawnych w czterech następujących sytuacjach³². Po pierwsze, pojęcie nadzoru używane jest dla określenia zależności występujących w takiej strukturze administracji, w której podmioty administracji są powiązane między sobą więzami zależności służbowych i osobowych. W drugim ujęciu pojęcie nadzoru odnosi się do sfery stosunków administracji z podległymi jej jednostkami organizacyjnymi i jest ono wówczas używane w stosunkach między organami administracji a przedsiębiorstwami państwowymi, komunalnymi lub zakładami administracyjnymi. Trzeci kierunek dotyczy nadzoru jako instytucji ustrojowoprawnej, gdzie nadzór jest instytucją służącą do określania relacji między podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym – jeżeli nadzór występuje w takim układzie, jest definiowany jako relacja między podmiotami należącymi do struktury administracji publicznej, ale jako relacja o charakterze zewnętrznym. Czwarty zaś kierunek odnosi pojęcie nadzoru do sfery zewnętrznej działania administracji, która obejmuje szeroki krąg podmiotów w dziedzinach aktywności społecznej i ekonomicznej regulowanej normami prawa administracyjnego. Zewnętrzna sfera działania organów administracji obejmuje więc nadzór w dziedzinach aktywności społecznej obywateli, którego celem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ich przywracanie.

Żaden jednak z powyżej wymienionych układów nie występuje pomiędzy Bankowym Funduszem Gwarancyjnym a Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową. O ile bowiem uzasadniony jest pogląd, że BFG nie występuje wobec kas (i banków) jako podmiot równorzędny³³, o tyle nie sposób przyjąć, iż pełni on

³⁰ O władztwie administracyjnym i podmiotach tych stosunków zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1995, s. 81 i nast.

³¹ Nadzór obejmuje zarówno kontrolę, jak i prawo do wydawania zarządzeń oraz poleceń zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień.

³² A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 36–39.

³³ Należy podkreślić, że BFG ma tylko pewne uprawnienia władcze w stosunku do podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, *expressis verbis* wymienione w treści aktu prawnego. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wypełniając swe zadania, jest bowiem zobligowany nawiązywać stosunki prawne dwojakiego rodzaju: stosunki prawne o charakterze cywilnoprawnym, których cechą jest równorzędność podmiotów i autonomia woli stron, oraz stosunki

funkcje władcze wobec Kasy Krajowej, która jest wyłącznie organizacją zrzeszającą poszczególne SKOKi³⁴. W konsekwencji jego zdolność prawna w tym przypadku nie wykracza poza sferę prawa cywilnego. *A contrario*, Kasa Krajowa w takim układzie występuje niewątpliwie jako podmiot prywatny, który na gruncie obowiązanych regulacji jest zobowiązany względem BFG jedynie do przekazywania Funduszowi w imieniu kas informacji dotyczących poszczególnych SKOK-ów, niezbędnych do wykonywania zadań BFG³⁵. Zaakcentować przy tym należy wyraźnie, że podobne rodzajowo obowiązki informacyjne wobec Funduszu ciążą ponadto z mocy ustawy na takich instytucjach jak Komisja Nadzoru Finansowego oraz Narodowy Bank Polski, których niezależność funkcjonalna nie jest kwestionowana. Z samego zatem faktu konieczności przekazywania BFG określonych danych, informacji czy sprawozdań nie można wywieść, aby pomiędzy nim a instytucją zobligowaną istniał stosunek podległości administracyjnoprawnej.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego³⁶ można stosować jedynie do postępowań mających wspólny mianownik,

prawne o charakterze administracyjnoprawnym. Będąc uczestnikiem stosunków o charakterze administracyjnoprawnym, Fundusz kształtuje zaś sytuację prawną banków i kas, jednak tylko i wyłącznie w granicach wyznaczonych prawem powszechnie obowiązującym (tj. z wyłączeniem regulacji z zakresu prawa zakładowego). Nie jest zatem tak, że wszelkie uprawnienia, jakie mu nadano stosowną ustawą, wykonuje wobec banków i kas w układzie podrzędności. Do takich nie należy m.in. uprawnienie BFG do określenia wysokości obowiązkowych opłat na fundusz gwarancyjny (czego nie należy mylić z zasadami faktycznego regulowania takiej składki, choć kwestia charakteru samej opłaty również jest sporna w doktrynie, co przekłada się następnie na wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej (cywilnej) w sprawach o zapłatę kwoty równowartości takiej składki zwłaszcza, że przepisy obowiązującego prawa milczą na temat możliwości stosowania jakichkolwiek środków przymusu w przypadku nieuiszczenia składki w przepisany termin). Niewątpliwie też w takim układzie nie są zawierane i realizowane postanowienia umów o udzielenie pomocy finansowej bankom (kasom) w formie pożyczki. Niemniej jednak, przy wykonywaniu wobec tych podmiotów swoich funkcji władczych jego zdolność prawa wykracza poza sferę prawa cywilnego – są to już bowiem kompetencje w zakresie administracji publicznej. Zauważyć należy jednocześnie, że chodzi tu wyłącznie o stosunki administracyjne w układzie zewnętrznym, co oznacza, iż BFG nie jest uprawniony do kontrolowania podstawowej działalności banków i kas, jak też zarządzania i kierowania tą działalnością w jakimkolwiek obszarze (w analogiczny sposób rozpoznaje się zakres państwowego nadzoru finansowego nad podmiotami nadzorowanymi na krajowym rynku finansowym). Zob. J. Lipski, *O możliwości łączenia mandatu parlamentarzysty lub radnego jednostki samorządu terytorialnego z zasiadaniem w radzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Ekspertyzy i opinie prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 1(42), s. 74–76. Odmienne R. Sura, *Bankowy Fundusz...*, *op. cit.*, s. 129–131 i 276–277.

³⁴ Pozycję Kasy Krajowej wobec SKOKów można (w dużym uproszczeniu) porównać do relacji występującej między NBP a bankami komercyjnymi w Polsce.

³⁵ Zob. B. Bińkowska-Artowicz, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 143–144.

³⁶ Ustawa ta normuje ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 i 2), postępowanie w sprawach rozstrzygania części sporów o właściwość między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, między innymi organami państwo-

na który składa się element podmiotowy i przedmiotowy – gdzie pierwszy dotyczy funkcjonowania administracji publicznej, a drugi odnosi się do stosowania norm prawa administracyjnego szeroko rozumianego³⁷. W doktrynie prawa administracyjnego można wyróżnić przy tym dwie podstawowe koncepcje pojęcia organu administracji publicznej: organizacyjno-przedmiotową i podmiotową, choć z przepisów zawartych w Konstytucji RP wyraźnie wynika, żeby konstrukcję organu administracji publicznej opierać na koncepcji organizacyjno-przedmiotowej a nie personalistycznej. Dla koncepcji organizacyjno-przedmiotowej istotne są założenia wypracowane w doktrynie prawa administracyjnego, które do dziś uznaje się za podstawowe. M. Jaroszyński, budując pojęcie organu administracji państwowej, przyjął, że: „organem państwowym nazywamy wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługujących państwu zwierzchniej władzy”³⁸. Organ administracji publicznej stanowi zatem wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, która działa w imieniu i na rachunek państwa i, o ile prawo to dopuszcza, jest uprawniony do posługiwania się środkami władczymi, a nadto wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji oraz działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Skoro zaś Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie spełnia wszystkich warunków, przyjętych przez naukę prawa administracyjnego, zgodnie z którymi podmiot może zostać zakwalifikowany jako organ administracji publicznej, to znaczy, iż nie może być zaliczany do tej kategorii, co w analizowanej sytuacji uniemożliwia rozstrzygnięcie sporu na drodze postępowania administracyjnego, zwłaszcza, że Kasa Krajowa również nie należy do organów administracji publicznej. Zaakcentować należy przy tym, że przesłanki zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego związane są nie tylko z typem organu, ale też rodzajem norm prawnych stosowanych przez ten organ, podstawową formą stosowania tego prawa – decyzją administracyjną oraz rodzajem sprawy rozstrzyganej tą decyzją. W omawianym przypadku przepisy prawa nie określają tymczasem nawet tego, czy wypłata wolnych środków z funduszu stabilizacyjnego następuje na podstawie decyzji. Istniejąca w tym zakresie luka prawna nie może być w konsekwencji powyższego interpretowana na korzyść stoso-

wymi oraz przed innymi podmiotami, o których mowa w pkt 2 (art. 1 pkt 3), postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4), postępowanie w sprawach skarg i wniosków (art. 2) oraz określa zakres stosowania przepisów kodeksu do postępowań w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180–181).

³⁷ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 12–13.

³⁸ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacji administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 23 i n.

wania w tej materii regulacji k.p.a., zwłaszcza w kontekście zagadnienia elementu podmiotowego sprawy administracyjnej.

Nawet gdyby przyjąć, że w analizowanym stosunku między BFG a Kasą Krajową brak jest równorzędności podmiotowej na gruncie dążenia do utrzymania bezpieczeństwa finansowego i stabilności finansowej polskiego rynku finansowego, to w świetle ugruntowanego już orzecznictwa Sądu Najwyższego³⁹ nie sposób uznać, aby akt administracyjny nie mógł wywoływać skutków w zakresie prawa cywilnego. Pojęcie „sprawa cywilna” jest bowiem powszechnie rozumiane szeroko. Przyjmuje się, że działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest – oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w prawie cywilnym, takich jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony – także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Doniosła pozostaje w tej materii teza postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r. (sygn. akt I CKN 1000/97, publ. OSN 1999, nr 1, poz. 6), która brzmi: „Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. Stanowisko to uzasadniane jest trafnym stwierdzeniem, że nie można z góry wykluczyć możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym.

Zaakcentować wypada, że roszczenia cywilnoprawne wynikają z tak różnych źródeł, iż nie sposób przyjąć, że źródło przesądza o charakterze stosunku prawnego⁴⁰. Między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może także dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te mają równy status⁴¹. Nie można bowiem z góry wykluczyć możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem admini-

³⁹ Zob. m.in. postanowienie z dnia 10 marca 1999 r., sygn. akt II CKN 340/98, publ. OSNC 1999/9/161; postanowienia z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. akt I CKN 1078/97, publ. OSNC 1999, z. 2, poz. 28; postanowienie z dnia 22 kwietnia 1998 r., sygn. akt I CKN 1000/97, publ. OSNC 1999, z. 1, poz. 6; które to stanowisko było już wyrażane pod rządem kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1933 r., sygn. akt III.L.C. 503/32, publ. OSP 1934, poz. 171 oraz z dnia 7 października 1938 r., sygn. akt C.II. 504/38, publ. „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1939, nr 1, s. 69).

⁴⁰ Najlepszym tego przykładem są pozwy zbiorowe kierowane obecnie przeciwko Komisji Nadzoru Finansowego o zapłatę odszkodowania z tytułu podjęcia przez KNF działań sprzecznych z przepisami prawa (w tym w szczególności z przepisami ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) lub zaniechań działań (informacyjnych i edukacyjnych), jakie winna była podjąć w związku z ryzykiem kursowym wobec faktu zaciągania kredytów we frankach szwajcarskich, bądź w związku z działalnością piramid finansowych nie objętych nadzorem państwowym, a wpisanych jedynie na listę ostrzeżeń publicznych.

⁴¹ Zdaniem Autorki taka sytuacja nastąpi m.in. w przypadku nienależnie pobranej przez BFG opłaty na fundusz gwarancyjny. W konsekwencji bank lub kasa będą uprawnione do wystąpienia na drogę postępowania cywilnego z roszczeniem zasądzenia na ich rzecz od BFG świadczenia pieniężnego odpowiadającego wielkości nienależnie pobranej opłaty (składki na finansowanie systemu gwarancyjnego).

stracyjnoprawnym, bądź innym, o podobnym charakterze⁴². Co więcej, sam fakt uregulowania przepisami prawa publicznego instytucji wypłaty wolnych środków z funduszu stabilizacyjnego na zasadach określonych w art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK nie przesądza jeszcze wyłączności stosowania wobec niej przepisów prawa administracyjnego. Jeżeli bowiem roszczenie w takim przedmiocie opiera się na okoliczności zaliczanej w prawie cywilnym do zdarzenia prawnego (jak utracone korzyści czy, ogólnie – powstanie szkody w majątku), to niewątpliwie droga sądowa (art. 1 k.c. i art. 2 § 1 k.c.) jest tu dopuszczalna.

Powyższe sformułowanie zwraca jednak przede wszystkim uwagę na fakt, że na etapie podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności drogi sądowej sąd nie jest uprawniony do rozstrzygania o zasadności roszczenia powoda; nawet gdy sąd jest przekonany o braku podstaw materialno-prawnych do uwzględnienia powództwa, ma obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, jeśli tylko w pozwie sformułowane są żądania opierające się na normach cywilnoprawnych. Gdy ponadto uwzględni się koncepcję, według której dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń powoda (stanu faktycznego), na których opiera w pozwie swoje roszczenie, nie jest natomiast uwarunkowana wykazaniem istnienia roszczenia oraz stosunku oprawnego łączącego strony, to rodzi się uzasadniony wniosek, że jeśli roszczenie oparte jest na zdarzeniach prawnych wywołujących konsekwencje cywilnoprawne, droga sądowa – choćby powołane zdarzenia w rzeczywistości nie wywołały skutków cywilnoprawnych – jest dopuszczalna (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, publ. OTK 2000, nr 5, poz. 1543 z powołanym tam orzecnictwem Sądu Najwyższego).

Prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy podmioty pozostające w sporze rzeczywiście są związane stosunkiem materialno-prawnym, czy też – wbrew twierdzeniu jednej ze stron – w konkretnym przypadku żaden stosunek prawny ich nie łączy. Tylko takie rozumienie pojęcia „sprawy” stwarza gwarancje, że ochrona

⁴² Taka sytuacja może m.in. powstać w przypadku sporu, obejmującego twierdzenie o powstaniu stosunku cywilnoprawnego i wynikającego z niego roszczenia zgłoszonego w pozwie, między biegłym sądowym a Policją o zapłatę wynagrodzenia za sporządzenie opinii w ramach postępowania przygotowawczego; roszczenia o zapłatę określonej kwoty z tytułu utraconego majątku w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, jak też przekazania dotacji dla szkoły w ramach regulacji zawartych w ustawie o systemie oświaty. Bez znaczenia pozostaje wówczas to, że stosunki prawne pomiędzy wymienionymi osobami/instytucjami mają charakter publicznoprawny, że określone instytucje prawne ich dotyczące są regulowane przepisami prawa publicznego, jak też, iż decyzje/orzeczenia wydane w ramach tych stosunków są przedmiotem kontroli administracyjnej, bądź sądowej. Kwestia, czy do powstania takich stosunków prawnych mogło w ogóle dojść na gruncie obowiązującego prawa, a jeśli nawet doszło, to czy są one ważne, nie może bowiem – w razie negatywnej odpowiedzi na oba postawione pytania – prowadzić do odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej w sytuacji wyraźnego oparcia swojego roszczenia na twierdzeniach wskazujących, że w danych okolicznościach faktycznych powstał stosunek cywilnoprawny i z niego wynika dla strony powoda roszczenie zgłoszone w pozwie.

sądowa przyznana obywatelom ma charakter rzeczywisty. Jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219).

Dodać należy też, że wypłata świadczeń z BFG ma charakter prywatnoprawny, a to determinuje już charakter roszczenia o wypłatę wolnych środków funduszu stabilizacyjnego, które przecież nie są świadczeniami publicznoprawnymi. I już z tego względu brak możliwości przesądzenia w rozpoznawanej sprawie, aby Fundusz mógł ponosić odpowiedzialność na zasadach organów administracji państwowej⁴³. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się bowiem – w kontekście treści art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP, że przedmiotem właściwości rzeczowej sądów administracyjnych mogą być wyłącznie sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. W obecnym stanie prawnym katalog rodzajów spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne jest zamknięty (tzw. zasada *numerus clausus*) i jest limitowany ilością form działania administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych (np. decyzje, postanowienia, akty prawa miejscowego). Tymczasem ani BFG, ani Kasa Krajowa nie mają uprawnień do wydania decyzji administracyjnej, czy innego rozstrzygnięcia o charakterze wiążącym w przedmiocie rozporządzenia wolnymi środkami funduszu stabilizacyjnego SKOK-ów⁴⁴.

5. DOPUSZCZALNOŚĆ DOCHODZENIA ROSZCZEŃ PRZEZ BFG

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej (ale także w poglądach doktryny prawa) nie eksponowano zagadnienia dopuszczalności dochodzenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej w Sopocie roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej niewypłaconym wolnym środkom funduszu stabilizacyjnego (na wypłaty środków gwarantowanych deponentom kas) na podstawie art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK w zw. z art. 38r ust. 2 ustawy o BFG.

W uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 lipca 1997 r. (sygn. akt III CZP 22/97, publ. OSNC 1997/12/187) Sąd Najwyższy stwierdził jedynie, że BFG nie przysłu-

⁴³ Przecież nawet KNF, której status został przesądzony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, może być pozywana w procesie cywilnym z tytułu odpowiedzialności za zaniechania związane z nadzorowaniem *shadow banking*.

⁴⁴ Normodawca, upoważniając organy BFG do podejmowania decyzji w formie uchwał w zakresie ustawowo powierzonych im zadań, nie określił charakteru wydawanych przez nie aktów prawnych. Podobnie w ustawie o SKOK nie oznaczono charakteru decyzji wydawanych przez Kasę Krajową. Zagadnienie to jest niezwykle istotne z uwagi na zamknięty system źródeł prawa w Polsce.

guje wobec nabywcy przedsiębiorstwa upadłego banku roszczenie o zwrot sum, wypłaconych przez syndyka ze środków Funduszu deponentom upadłego banku z tytułu gwarantowania środków pieniężnych, ponieważ pokrycie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny objętych ochroną gwarancyjną należności deponentów upadłego banku jest zapłatą długu własnego. Stwierdzenie takie Sąd Najwyższy wyprowadził z następujących okoliczności. Po pierwsze uznał, że zobowiązanie gwarancyjne Funduszu wobec deponenta jest uwarunkowane zaistnieniem przychyny, określonej ustawowo, powstaje mianowicie (*ex lege*) już w momencie wydania postanowienia o upadłości banku i pozostaje w ścisłym związku z równoczesnym pozbawieniem deponenta uprawnienia dochodzenia objętych tym zobowiązaniem kwot od pierwotnego dłużnika-depozytariusza, czyli od masy upadłości. Przesądza to zarazem o istnieniu zależności między przedmiotem świadczenia w ramach każdego z tych stosunków. Po drugie przyjął, że wprowadzenie odrębnej regulacji *cessionis legis* dla roszczeń deponenta w stosunku do depozytariusza (masy upadłości) przemawia za tym, że ustawodawca uznał za niewystarczające unormowanie art. 518 § 1 pkt 1 k.c. o nabyciu przez osobę trzecią spłaconego przez nią cudzego długu, ale dostrzegł potrzebę wydania w tym przedmiocie przepisu szczególnego, normującego wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela, precyzując przy tym, że chodzi o przejście wierzytelności o określonej kwotowo wysokości, a nie o jakieś inne jeszcze uprawnienia. Zważył też, że za samodzielnym charakterem stosunku gwarancyjnego przemawia unormowanie kolejności zaspokojenia wierzycieli, przyznające roszczeniom zwrotnym Funduszu pierwszeństwo przed należnościami przypadającymi z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat i rachunków bieżących, czyli należnościami deponentów upadłego banku. Stwierdził jednocześnie, że cel powołania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i jego rola świadczą o tym, że w stosunku gwarantowania wkładów bankowych jest on dłużnikiem głównym, samodzielnie odpowiedzialnym wobec objętych ochroną deponentów⁴⁵. Bezpośrednim celem wprowadzenia odpowiedzialności gwarancyjnej jest bowiem ochrona deponentów, a nie zwolnienie banku-dłużnika od odpowiedzialności ze stosunków depozytowych, dlatego odpowiedzialność majątkowa powinna obciążyć właśnie przede

⁴⁵ Por. głosę krytyczną do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1997 r., sygn. akt III CZP 22/97, K. Kaczanowski, który wskazał, że: „Powstanie stosunku gwarancji jest następstwem istnienia między deponentem a bankiem zobowiązania z tytułu umowy rachunku bankowego. Wysokość roszczeń wobec BFG z tego tytułu jest równa wysokości roszczeń deponenta wobec banku (z zastrzeżeniem obowiązujących limitów). Z tego względu zobowiązanie między deponentem a Funduszem – mimo że powstaje *ex lege* – jest związane z wierzytelnością deponenta wobec banku, co wynika wprost z powołanych przepisów ustawy. (...) wierzytelności z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat i rachunków bieżących, nie wygasają, lecz przechodzą na BFG, zachowując swoją tożsamość. To pozwala na przyjęcie, że w przypadku sprzedaży banku Fundusz może, na podstawie art. 113 ust. 4 Prawa bankowego, dochodzić zaspokojenia swoich roszczeń od jego nabywcy”.

wszystkim ten bank, czyli masę upadłości, a dopiero w następstwie wszystkie banki w kraju.

Powyższe wynika jednak z charakteru obecnego gwarancyjnego systemu zabezpieczenia depozytów bankowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Nie oznacza natomiast, że BFG nie może dochodzić od Kasy Krajowej zapłaty niewypłaconych wolnych środków funduszu stabilizacyjnego, skoro pozostaje ona poza tym systemem gwarancyjnym (tj. poza jednokierunkowym układem: organ gwarancyjny → instytucja funkcjonująca na rynku finansowym → deponent), ale jednocześnie jeszcze do niedawna to do jej wyłącznej kompetencji należało zapewnianie kasom stabilności finansowej poprzez udzielanie wsparcia finansowego właśnie ze środków tego funduszu stabilizacyjnego⁴⁶.

Uwagę należy w związku z powyższym zwrócić jeszcze na treść wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 1997 r.⁴⁷, w którego uzasadnieniu wprost zaznaczono, że: „rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nie sprowadza się wobec podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania do wykonywania określonych ustawą funkcji o charakterze administracyjnym. Fakt, że Rada Funduszu wyposażona została 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 (art. 7 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy), nie oznacza, by wyposażona została w uprawnienia władcze”.

Zaprezentowane powyżej stanowisko należy bez wątpienia analizować łącznie z treścią postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. akt I CKN 796/99 (publ. OSNC 2000/6/114)⁴⁸, w treści którego przyjęto, że powierzenie centralnemu organowi państwa⁴⁹ określonych w ustawie zadań realizowanych w interesie publicznym nie determinuje braku możliwości zakwalifikowania powiązań między taką instytucją a bankami do więzi o charakterze podległości. Istotniejsze wydaje się jednak to, że na jego gruncie Sąd Najwyższy dopuścił możliwość skutecznego

⁴⁶ Fundusz stabilizacyjny jest specjalnym, wyodrębnionym w Kasie Krajowej funduszem o charakterze celowym. Nie został zaliczony do funduszy własnych Kasy Krajowej, a jego charakter jest „specyficzny”; służy zapewnieniu stabilności finansowej systemu SKOK (Kasa Krajowa nie ma swobody dysponowania jego środkami).

⁴⁷ Sygn. akt I CKN 409/97, publ. OSNC 1997/12/210.

⁴⁸ W ramach którego Sąd Najwyższy przesądził, że: „ustawowo zagwarantowane kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Bankowego jako centralnego organu państwa i szerokie powiązania między tym organem a bankami komercyjnymi, pozwala na przesądzenie o podległości w omawianym zakresie banków będących adresatami aktów wewnętrznych”.

⁴⁹ Centralny, czyli mający umocowanie w Konstytucji RP, a przeciw BFG został utworzony na mocy ustawy. Co więcej, BFG nie ma odpowiednika w strukturze terenowej, a jego uprawnienia nie obejmują przecież wszystkich instytucji finansowych funkcjonujących na krajowym rynku finansowym, których działalność opiera się na świadczeniu usług depozytowych i/lub kredytowych.

żądania 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. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że stosunek prawny ma wtedy i tylko wtedy charakter prawno-administracyjny, jeżeli jednym z uczestników jest organ państwowy, który występuje wobec pozostałych uczestników z mocy swej władzy zwierzchniej, związanej zaś z tym stosunkiem świadczenia należą do zarządzającej i wykonawczej działalności tych organów.

Na gruncie powyższego nie sposób przyjąć, aby stosunek prawny (z którego sprawa wynika, czyli stosunek o charakterze osobistym, rodzinnym, pracowniczym, bądź majątkowym) pomiędzy BFG a Kasą Krajową, wynikający z instytucji prawnej wypłaty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego, miał charakter prawno-administracyjny⁵⁰. Przede wszystkim wynika to z braku podległości Kasy Krajowej wobec Funduszu w ramach obowiązkowego systemu gwarantowania (o czym była już mowa powyżej; por. też obowiązujące przepisy art. 2 pkt 28–29,41 i art. 18 i nast. ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji). Innymi słowy, BFG nie ma wobec Kasy Krajowej uprawnień władczych, albowiem nie jest ona objęta systemem gwarancyjnym, a tylko w takim układzie Fundusz mógłby kierować do niej w sposób jednostronny i wiążący decyzje określonego rodzaju⁵¹. W tej części rozważań należy przypomnieć to, co zostało zaakcentowane na początku artykułu, a mianowicie, że przepis art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK mówi jedynie o tym, iż wolne środki z funduszu stabilizacyjnego miały być wypłacane na wniosek Funduszu. Ustawa przewidywała więc wyłącznie wnioskowy tryb otrzymania przez BFG środków z tego źródła, co eliminowało możliwość jednostronnego kształtowania przez Fundusz obowiązku w tym zakresie po stronie Kasy Krajowej. Należy przy tym mieć na uwadze redakcję tego przepisu, którego zapis nie jest tak jednoznaczny i jasny, jak norm regulujących zasady wnoszenia opłat przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania (*vide*: przepisy art. 13 i nast.).

Co więcej, gdyby nawet Kasa Krajowa należała do obowiązkowego systemu gwarancyjnego, to i tak Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie mógłby stosować wobec niej władczych uprawnień w analizowanym w tym artykule zakresie, albowiem przekazanie wolnych środków z funduszu stabilizacyjnego nie mieści się w kata-

⁵⁰ Autorka kwestionuje w związku z tym – mając jednak na uwadze fakt, że w międzyczasie stracił on na aktualności wobec zmiany prawa w badanej materii – pogląd L. Górala, który stwierdził, że: „Konkretyzacja uprawnień i obowiązków BFG następuje w drodze procedury właściwej dla stosunków administracyjnych”, zob. L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 234.

⁵¹ Podobnie jak ochroną gwarancyjną nie są objęte jej środki pieniężne i należności (tak w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

logu zadań związanych z wykonywaniem obowiązków wynikających z gwarantowania środków pieniężnych. Dodać należy nadto, że omawiany tu stosunek ma wprawdzie charakter majątkowy, ale nie dotyczy środków pieniężnych należących do Kasy Krajowej, bo przecież środki funduszu stabilizacyjnego gromadzone są przez poszczególne kasy.

6. ASPEKTY PRAWNE FUNKCJONOWANIA OBOWIĄZKOWEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW ORAZ PAŃSTWOWEGO NADZORU FINANSOWEGO NAD SYSTEMEM SKOK

W rozważaniach na temat dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zapłatę z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego z powodztwa BFG przeciwko Krajowej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej nie sposób pominąć argumentów związanych z funkcjonalnymi i celowościowymi aspektami rozważanego systemu gwarantowania depozytów oraz zasadach partycypacji w nim instytucji niebankowych.

Po pierwsze, w uzasadnieniu do ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw⁵², którą dodano do ustawy o SKOK art. 55 ust. 1a oraz do ustawy o BFG art. 38r ust. 2 wprost wskazano, że objęcie SKOK obowiązkowym systemem gwarantowania prowadzonym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny na wzór systemu istniejącego dla banków, bez konieczności tworzenia odrębnego bytu prawnego, wymaga partycypacji kas w finansowaniu funduszu przeznaczonego na gwarantowanie gromadzonych przez nie depozytów. Nie może zatem budzić wątpliwości fakt, że dodanie ustępu 1a do art. 55 ustawy o SKOK miało właśnie na celu umożliwienie wykorzystania BFG środków funduszu stabilizacyjnego prowadzonego przez Kasę Krajową na wypłaty środków gwarantowanych deponentom. Zauważyć należy bowiem, że zobowiązania BFG wobec deponentów kas mają nie tylko charakter gwarancyjny i kauzalny, ale też akcesoryjny.

Istotne wydaje się też podkreślenie, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny został zobligowany do wypłaty środków deponentom kas niespełna kilka miesięcy po przystąpieniu SKOK-ów do obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Wynikało to z faktu, że sytuacja ekonomiczno-finansowa kilku znaczących kas, jaka została zastana po przejściu nadzoru nad systemem SKOK przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), była na tyle niekorzystna, iż stanowiła podstawę do zawieszenia ich działalności (co ostatecznie skutkowało też złożeniem

⁵² Druk Sejmowy nr VII.695.

wniosku o ich upadłość⁵³. Na gruncie tego oczywiście pozostaje, że w okresie od objęcia SKOK-ów obowiązkowym systemem gwarancyjnym do momentu wszczęcia postępowania upadłościowego wobec niektórych z nich, nie było możliwe zgromadzenie wystarczających funduszy przez te kasy na uruchomienie takiego zabezpieczenia wobec ich deponentów⁵⁴. W konsekwencji, na środki przeznaczone do wypłaty deponentom kas dotychczas w zasadzie w całości złożyły się banki, które obowiązkowo partycypują w systemie gwarancyjnym od momentu ich utworzenia.

Podkreślić należy, że wypłata depozytów jest ostatnią czynnością, jaką Fundusz może podjąć wykonując obowiązki wynikające z gwarantowania środków pieniężnych – realizując swoje zadania może bowiem przede wszystkim udzielać podmiotom objętym systemem gwarantowania pożyczek, gwarancji lub poręczeń⁵⁵. Wydaje się zatem, że celowo mechanizm uregulowany w art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK miał dotyczyć tego ostatniego etapu związanego z wykorzystywaniem środków gwarantowanych, albowiem z uwagi na stan wielu kas w momencie ich objęcia systemem prowadzonym przez BFG, Fundusz nie był w stanie podjąć wobec nich skutecznych środków naprawczych czy restrukturyzacyjnych.

Po drugie, dla zachowania stabilności systemu finansowego, którego częścią są zarówno banki jak i kasy, wykorzystywane powinny być wszystkie fundusze zgromadzone na ten cel, w tym przede wszystkim zdeponowane w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Pełne wykorzystanie funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zwiększa przecież jego możliwości przeciwdziałania kryzysom finansowym.

Podstawowym celem funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych, udzielanie pomocy i wsparcia oraz udzielanie lub wykonywanie gwarancji rekapitalizacyjnej, na zasadach określonych w ustawie ustrojowej. Jakkolwiek więc działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego mają różnorodny charakter, to nadrzędnym celem jest: „zapewnienie ochrony, gromadzonych w bankach i kasach, środków finansowych, co jest też w istocie podstawowym uzasadnieniem wszelkich innych działań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, takich jak udzielanie wsparcia bankom czy kasom przejmującym”⁵⁶. W konsekwencji, nie może istnieć taka sytuacja, że z jednej strony BFG wypłaca deponentom SKOK-ów środki przekraczające równowartość funduszy zgromadzonych na ten

⁵³ Pierwszą kasą, której działalność została zawieszona, była SKOK „Wspólnota”. 18 lipca 2014 r. KNF złożyła w Sądzie Rejonowym Gdańsk-Północ w Gdańsku wniosek o ogłoszenie upadłości tej kasy.

⁵⁴ Zob. też raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec I półrocza 2016 r., UKNF, Warszawa październik 2016 r.

⁵⁵ Zob. Raport roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2015 r.

⁵⁶ Por. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12, publ. OTK-A 2015/7/102, Dz.U.2015/1158.

cel, zaś z drugiej strony – instytucja, która dotychczas stanowiła jedyny (choć specyficzny) fundusz gwarancyjny dla kas i z tego tytułu pobierała właściwe opłaty, odmawia partycypacji finansowej w tych wypłatach, i to w sytuacji, gdy w dalszym ciągu zarządza funduszem stabilizacyjnym, na którym znajdują się wolne środki. Wydaje się, że takie zaniechanie ze strony Kasy Krajowej mogłoby doprowadzić do załamania systemu gwarancyjnego w Polsce, co w dalszej kolejności mogłoby niekorzystnie wpłynąć na krajowy rynek finansowy, a więc również gospodarkę realną.

Należy przypomnieć także, że zgodnie z nieobowiązującym już przepisem art. 15 pkt 5a ustawy o BFG „środki przekazane przez Kasę Krajową ze środków funduszu stabilizacyjnego” stanowiły źródło finansowania Funduszu. W tej sytuacji nie można stwierdzić, jakoby symptomatyczne było ustawowe wskazanie o „bezwrotnym i nieodpłatnym” charakterze wypłat z funduszu stabilizacyjnego. Skoro bowiem celem i funkcją tej instytucji prawnej było dofinansowanie Funduszu w środki gwarancyjne, to oczywiście jest, iż może to nastąpić jedynie w formie nieodpłatnej i bezwrotnej. Zauważyć należy przecież, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest przedsiębiorcą, co oznacza, iż jego działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku.

Po trzecie, zauważyć należy, że od 2012 r. nadzór nad działalnością kas (w tym też Kasy Krajowej) objęła Komisja Nadzoru Finansowego⁵⁷, której działanie ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnić ochronę interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

⁵⁷ Przypomnieć należy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, określone w art. 22 Konstytucji, trzeba interpretować systemowo. Podlega ono regułom ogólnym, dotyczącym ograniczenia wszystkich wolności i praw konstytucyjnych. Przesłanki materialne tych ograniczeń normuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji zostały przewidziane: wymóg formalny ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zgodnie z którym ograniczenie to jest dopuszczalne „tylko w drodze ustawy”, oraz dodatkowa przesłanka materialno-prawna wspomnianego ograniczenia: „tylko ze względu na ważny interes publiczny” (zob. wyroki TK z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30, oraz 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104). Do kategorii „interesu publicznego” należy zaś zaliczyć także te wartości, które są wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji, działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym, bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (por. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Z ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (*vide*: art. 42 ustawy) wynikają następujące cele nadzoru nad kasami: zapewnienie stabilności finansowej kas, zapewnienie prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej i prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego, zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach oraz zapewnienie zgodności działalności kas z przepisami tej ustawy⁵⁸. To oznacza tymczasem, że prawidłowość wykorzystania funduszu stabilizacyjnego oraz innych środków deponowanych przez kasy w Kasie Krajowej podlega nadzorowi państwowemu (czyli KNF)⁵⁹. W ten sposób – uwzględniając, że kasy stały się *via facti* ważnym składnikiem całego systemu finansowego państwa – ustawodawca odszedł częściowo od dotychczasowego paradygmatu organizacji i funkcjonowania systemu SKOK, który w wyższym stopniu opierał się na autonomii i swobodzie działania właściwych podmiotowi prawa prywatnego⁶⁰.

Deklarowanym celem ustanowienia nadzoru KNF nad działalnością kas i Kasy Krajowej była istotna zmiana okoliczności faktycznych funkcjonowania systemu SKOK oraz zwiększenie zagrożeń bezpieczeństwa powierzonych kasom środków pieniężnych przez członków kas. Nie ulega przy tym wątpliwości, że skoro fundusz stabilizacyjny nie jest funduszem własnym Kasy Krajowej, ale ma on charakter specjalnego funduszu celowego, to Kasa nie może przeznaczyć środków na nich zdeponowanych na cele inne aniżeli utrzymanie stabilności pojedynczych kas i całego systemu SKOKów. W tej sytuacji nie sposób uznać za właściwe rozwiązanie polegające na tym, że Kasa Krajowa nieustannie pozostaje w posiadaniu wolnych środków funduszu stabilizacyjnego (zwłaszcza, że mogą być one przeznaczone tylko na cele określone w art. 42 ustawy o SKOK), które w odpowiedniej części zostały już wypłacone deponentom kas (tj. tych kas, które *de facto* utraciły stabilność finansową), ale z funduszy zgromadzonych przez innych uczestników rynku finansowego (banki) w systemie gwarantowania depozytów (czyli przez BFG).

Należy jednocześnie zważyć, że w przedstawionym i badanym stanie faktycznym oraz prawnym nie istnieje ściśle powiązanie przedmiotowo-podmiotowe w ramach zadania utrzymania stabilności finansowej. Oznacza to, że sam fakt, iż dotychczasowe funkcje Krajowej Kasy zostały w znacznej części przetransponowane do zadań instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. KNF i BFG, nie uniemożliwia dochodzenia przez tę ostatnią (nie-

⁵⁸ Szerzej por. A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego...*, *op. cit.*, s. 319 i nast.

⁵⁹ Co mieści się w kategorii „ważnego interesu publicznego”, który uzasadnia ustawowe ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Przede wszystkim państwowy nadzór finansowy pełni funkcje gwarancyjne dla członków kas, którzy powierzyli kasom swój kapitał. Bieżąca kontrola i wpływanie na czynności kas przez KNF ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych w nich środków.

⁶⁰ Szerzej zob. M. Golec, *Systemowe obciążenia finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 3(56), s. 112–134.

należącą – w odróżnieniu od KNF – do organów administracji publicznej) zapłaty określonych środków zdeponowanych w ramach funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej. Z przekazaniem konkretnych zadań w tym przypadku nie nastąpiło bowiem przejęcie odpowiednich funduszy gromadzonych w latach 2013–2016 przez członków Kasy w ramach funduszu celowego na rzecz utrzymania stabilności finansowej właśnie.

Po czwarte, w nowej ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, ustawodawca wprost już wskazał, że wszystkie środki wpłacone przez kasy na Fundusz z momentem ich przekazania stanowią jego własność. Co więcej, chociaż z ustawy o SKOK wykreślono przepis art. 55 ust. 1a, to jednak nie oznacza to, że środki, o jakich tam była mowa, przestaną stanowić źródła przychodów BFG. Przeciwnie wyeliminowanie z obrotu prawnego wymienionych regulacji uwarunkowane było wyłącznie uchyceniem w całości ustawy o BFG i wprowadzeniem w życie nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, w ramach której obowiązuje analogiczny przepis (por. dyspozycję art. 57 w zw. z art. 305 i art. 292 tej ustawy). To oznacza zaś, że w przypadku, gdy zabraknie środków finansowych na potrzeby wypłaty kwot gwarantowanych dla klientów kas, brakujące środki mogą zostać pozyskane z funduszu stabilizacyjnego prowadzonego przez Kasę Krajową i to na zasadzie nieodpłatności oraz bezzwrotności, gdyż między funduszami BFG a wolnymi środkami funduszu stabilizacyjnego nie występuje układ wzajemności, co oznacza, iż środki zgromadzone na funduszu gwarancyjnym kas w razie potrzeby nie mogą być wykorzystywane na finansowanie wypłat przez Kasę Krajową.

PODSUMOWANIE

Ewolucja rozwiązań ustawowych coraz silniej lokuje kasy w kategorii podmiotów gospodarczych prowadzących zwykłą komercyjną działalność depozytowo-kredytową oraz dodatkowe usługi finansowe, a praktyka działania kas dowodzi, że rozluźnieniu ulegają też wymagane ustawowo więzi społeczne między członkami kas. Wszystko to systematycznie upodabnia kasy do banków i pozbawia je cech typowych dla unii kredytowych. Nie pozostaje to bez wpływu na zakres zastosowania gwarancji konstytucyjnych w stosunku do obecnego modelu kas. W tym stanie rzeczy objęcie SKOK-ów państwowym nadzorem finansowym oraz obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów prowadzonym przez BFG należy uznać za właściwe posunięcie, zwłaszcza że leży to w szeroko ujmowanym interesie społecznym.

System gwarantowania depozytów jest regulowany w Polsce metodą publiczno-prawną, a jego zinstytucjonalizowaną formę, jaką jest BFG, należy zaliczyć do

podmiotów administracji finansowej państwa⁶¹. 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 wyposażony w *imperium*, to jednak jego zakres dotyczy podmiotów nie powiązanych z nim instytucjonalnie, a jeśli już, to tylko funkcjonalnie. W konsekwencji nie można *ad hoc* uznać, aby wykonywał wobec podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów wyłącznie władcze funkcje o charakterze administracyjno-prawnym, co oczywiście nie determinuje faktu, że podmioty te nie są względem siebie równorzędne.

Należy jednocześnie zauważyć, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest osobą prawną wykonującą zadania określone w ustawie, wśród których nie wymieniono szczególnych kompetencji tej instytucji wobec Kasy Krajowej w ramach rozdysponowania wolnych środków funduszu stabilizacyjnego. Istotne jest przy tym zaakcentowanie, że Kasa Krajowa nie należy do podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarancyjnym. Z tego względu nie sposób już przesądzić, aby Bankowy Fundusz Gwarancyjny został wyposażony w jakiegokolwiek uprawnienia władcze wobec niej, zwłaszcza, że w obrocie prawnym funkcjonuje ona jako podmiot prawa prywatnego o statusie równorzędnym z nim.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U.2016.996, tekst jedn.)⁶² nie zawiera regulacji o możliwości pokrycia niewystarczających środków systemu gwarantowania depozytów ze środków przekazanych przez Kasę Krajową z funduszu stabilizacyjnego (*vide*: art. 292 tego aktu). Pominięcie w nowej ustawie omawianej instytucji prawnej wynikało przede wszystkim ze zmiany modelu finansowania obowiązkowego systemu gwarantowania i rozwinięcia zadań BFG o prowadzenie przymusowej restrukturyzacji, tylko w ramach której został wyposażony we władztwo administracyjne⁶³. Co jednak

⁶¹ BFG należy przy tym zakwalifikować jako podmiot bierny prawa finansowego.

⁶² Nowa ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym implementowała do krajowego porządku prawnego dyrektywę 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów z 2014 r. oraz dyrektywę 2014/59/UE ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Te dwa akty prawa europejskiego zastąpiły więc ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r. oraz dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów również z 1994 r.

⁶³ Celem wprowadzonych rozwiązań jest spełnienie wymogu szybkiego podejmowania działań wobec podmiotu zagrożonego niewypłacalnością. Decyzje administracyjne Funduszu w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu, co zapewnia skuteczność i szybkość podejmowanych działań. Do decyzji tych stosuje się przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżeniu decyzji do sądu administracyjnego.

ciekawsze, na gruncie nowej ustawy (art. 272 ust. 2) utworzono „fundusz gwarancyjny kas”, z którego środki (poza pokrywaniem zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach) – zapewne w następstwie wydania przez BFG stosownej decyzji administracyjnej – będą mogły zostać przeznaczone również na realizację zadań Funduszu właśnie w zakresie restrukturyzacji kas.

Chociaż przepisy nieobowiązujących już art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK oraz art. 38r ustawy o BFG nie tworzą po stronie Funduszu wprost uprawnienia do żądania od Krajowej Kasy zapłaty, ani też nie określają charakteru prawnego stosunku między tymi podmiotami, to jednak nie może być to podstawą uznania braku dopuszczalności drogi sądowej w takiej sprawie. Treść art. 177 Konstytucji RP przesądza bowiem, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, albowiem do tego wystarcza sam brak ustawowej regulacji ustanawiającej kompetencję innego sądu. I w tym kontekście zważyć należy, że z przepisów Konstytucji RP wynika już obowiązek rozpatrzenia sprawy wniesionej do sądu powszechnego w wypadku, gdy brakuje wyraźnych przepisów określających właściwość innych sądów (wojskowych lub administracyjnych). Dopiero zaś ustalenie, przy orzekaniu o swej właściwości przez sąd administracyjny, że sprawa obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP w związku z art. 1 p.p.s.a.), powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji RP i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy.

Wobec tego stwierdzić należy, że skoro analizowana materia nie została przez ustawodawcę przewidziana do rozpoznania przez jakikolwiek organ, w tym sąd administracyjny, zatem w takim przypadku nie sposób uznać, aby zostało uchylone domniemanie wynikające z art. 177 Konstytucji RP. Szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi jednocześnie do wniosku, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową. Odnosi się to również do żądania zapłaty określonej kwoty z tytułu wypłaty wolnych środków z funduszu stabilizacyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, dla których podstawę materialną stanowią przepisy art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK i art. 38r ust. 2 ustawy o BFG. Na gruncie tego ostatecznie przyjąć wypada, że w sprawie o zapłatę określonej kwoty pieniężnej z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych deponentom kas, opartej na podstawie art. 55 ust. 1a ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w zw. z art. 38r ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, nie występuje niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu cywilnym.

Zawsze należy mieć też na uwadze, że działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, może być akt administracyjny

wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Jednak stosunek prawny pomiędzy Bankowym Funduszem Gwarancyjnym a Kasą Krajową, wynikający z instytucji prawnej wypłaty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego, zdecydowanie nie ma charakteru prawno-administracyjnego, zwłaszcza, że żadna z tych instytucji nie została uprawniona do wydawania w tym trybie decyzji administracyjnej, postanowienia, czy innego rozstrzygnięcia o charakterze wiążącym. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że dochodzenie tego typu roszczenia możliwe jest wyłącznie na drodze cywilnej.

Za reprezentowanym poglądem świadczą jednocześnie: dosłowne brzmienie omawianych regulacji, istota funduszu stabilizacyjnego, funkcje bankowego systemu gwarantowania depozytów oraz *ratio legis* analizowanych uregulowań. Objęcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów prowadzonym przez BFG wynikało przecież z konieczności zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania tego sektora (dla dobra całego rynku finansowego), zwłaszcza w obliczu jego dynamicznego rozwoju przy braku równoczesnego zwiększania zabezpieczeń depozytów złożonych w kasach.

Na zakończenie konieczne wydaje się też zaakcentowanie, że podmiot prawa publicznego, jakim niewątpliwie jest BFG, wypełniając swe zadania, jest zobligowany nawiązywać stosunki prawne dwojakiego rodzaju. Poza tymi o charakterze administracyjno-prawnym, chodzi tu przede wszystkim o stosunki prawne o charakterze cywilnoprawnym, których cechą jest równorzędność podmiotów. Wówczas to skutki prawne, jakie one wywołują, są oceniane wyłącznie na gruncie prawa cywilnego.

Streszczenie

W artykule przedstawiono wieloaspektową argumentację za przyjęciem stanowiska, że Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje w ramach postępowania cywilnego żądanie rozstrzygnięcia o tzw. roszczeniu prawnym polegającym na zasądzeniu od Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej kwoty pieniężnej z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych deponentom tej Kasy. U jego podstaw leżą przepisy uchylonego już art. 55 ust. 1a ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz nieobowiązującego art. 38r ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wynika to z faktu, że pojęcie drogi sądowej winno się rozumieć możliwie szeroko, co oznacza, iż działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego, ale też z samego charakteru stosunku prawnego pomiędzy BFG a Krajową Kasą, wynikającego z instytucji prawnej wypłaty wolnych środków

funduszu stabilizacyjnego. Za reprezentowanym poglądem świadczą jednocześnie istota funduszu stabilizacyjnego, funkcje bankowego systemu gwarantowania depozytów oraz *ratio legis* analizowanych uregulowań.

Słowa kluczowe: fundusz stabilizacyjny, system gwarantowania depozytów, roszczenie procesowe, sprawa cywilna, dopuszczalność drogi sądowej

Abstract

This paper presents a multi-faceted argumentation in favour of the position that the Bank Guarantee Fund (BFG) is entitled, under the civil proceedings, to require the arbitration of the so-called legal claim resulting in adjudication from the National Association of Co-operative Savings and Credit Unions (Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa) the unpaid amount of money from the available stabilisation fund funds for the reimbursement of guaranteed deposits to depositors of the National Association. Provisions of already repealed Article 55 paragraph 1a of the Act of 5 November 2009 on Associations of Co-operative Savings and Credit Unions as well as of the no longer legally binding Art. 38r paragraph 2 of the Act of 14 December 1994 on Bank Guarantee Fund constitute the foundation of this claim. It results from the fact that the concept of legal action should be understood as widely as possible. It means that an administrative act, causing consequences in terms of civil law, also constitutes action or omission, effects of which can be recognised at the court. However, it is also an issue of the very nature of the legal relationship between the BFG and the National Association of Co-operative Savings and Credit Unions, resulting from the legal institution of free payment of the stabilisation fund. At the same time – the essence of the stabilisation fund, functions of the bank deposit guarantee system as well as *ratio legis* of the analysed regulations – speak in favour of represented opinion.

Key words: stabilisation fund, deposit guarantee system, process claim, civil claims, admissibility of the courts

Bibliografia

- Bińkowska-Artowicz B., *Prawne aspekty informacji przekazywanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61).
Golec M., *Systemowe obciążenia finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 3(56).

- Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Jaroszyński M., *Ogólne zagadnienia organizacji administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kulesza M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10.
- Lipski J., *O możliwości łączenia mandatu parlamentarzysty lub radnego jednostki samorządu terytorialnego z zasiadaniem w radzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Ekspertyzy i opinie prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 1(42).
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Srokosz W., *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Wyd. KUL, Lublin 2013.
- Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1995.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wierzbowski M. (red.), Warszawa 2013.