

Wprowadzenie

§ 1. Geneza i motywy utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – zagadnienia wstępne

Bankowy Fundusz Gwarancyjny¹, obecnie uregulowany ustawą z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz o przymusowej restrukturyzacji², utworzony został w 1994 r. na mocy ustawy z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym³. Od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. od 17.2.1995 r., zniesiona została odpowiedzialność Skarbu Państwa⁴ z tytułu zgromadzonych w bankach wkładów oszczędnościowych. Dodać należy, że przywołana ustawa uwzględniała postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z 30.5.1994 r. w sprawie gwarancji depozytów⁵, co ma o tyle istotne znaczenie, iż celem Unii Europejskiej, do której Polska przystąpiła w 2004 r., od samego początku jej istnienia była – uwidoczniła także na przykładzie wska-

¹ Dalej: BFG lub Fundusz. W monografii termin „wnoszenie składek” oraz „wpłacanie składek” będą stosowane zamiennie.

² Ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz o przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 842 ze zm.), dalej: BankFGwU. BankFGwU została znowelizowana ustawą z 17.1.2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 326).

³ Ustawa z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1866 ze zm.), dalej: BankFGwU z 1994 r.

⁴ Do 31.12.1999 r. utrzymane zostały jednak dodatkowe gwarancje Skarbu Państwa z tytułu wkładów oszczędnościowych w trzech bankach: PKO BP, PEKAO S.A. i BGŻ oraz do 23.10.1990 r. z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych, w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowego systemu gwarantowania środków. Takie rozwiązanie oceniane było w literaturze przedmiotu negatywnie, ponieważ stworzyło sytuację uprzywilejowania pewnej kategorii banków i określonej kategorii deponentów. Zob. *M. Grzybowski, M. Saffjan, K. Kaczanowski, M. Panfil, G. Wiaderek*, Komentarz do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Warszawa 1998, s. 12–13.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z 30.5.1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. WE L 135 z 31.5.1994 r., s. 5), dalej: dyrektywa 94/19/WE.

zanej ustawy – harmonizacja prawodawstwa poszczególnych państw członkowskich. Dyrektywa 94/19/WE nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek ustanowienia na swoim terytorium systemu gwarantowania depozytów i objęcie tym systemem instytucji przyjmujących depozyty. Podkreślenia wymaga, że pomimo iż dyrektywa 94/19/WE zakładała powszechność systemu gwarantowania, odnosząc ją do wszystkich instytucji finansowych, to mocą postanowień uchwalonej w 1994 r. BankFGwU ograniczono ją do banków. Należy ponadto nadmienić, że 5.2.1996 r. weszła w życie ustawa z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶. Dynamicznie rozwijające się SKOK-i gromadziły oszczędności swoich członków na ich imiennych rachunkach, ale ochronę tych depozytów stanowił fundusz stabilizacyjny tworzony w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej.

W związku z uchwaleniem przez Sejm BankFGwU, w trybie ustawowym powołana została Rada BFG, co oznaczało rozpoczęcie procesu tworzenia struktury organizacyjnej Funduszu. Inauguracyjne posiedzenie Rady Funduszu odbyło się 7.4.1995 r., natomiast 19.4.1995 r. Rada BFG, w postępowaniu konkursowym wybrała Zarząd BFG. W dniu 20.6.1995 r. Zarząd BFG podjął pierwszą uchwałę w sprawie przekazania syndykowi masy upadłości banku kwot na wypłatę środków gwarantowanych. W ten sposób system gwarantowania depozytów rozpoczął swoje rzeczywiste funkcjonowanie. W dniu 28.9.1995 r. uchwałą Rady Funduszu w sprawie określenia zasad i form udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania, podjęto decyzję o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej bankowi, który spełniał ustawowe warunki. W ten sposób BFG rozpoczął realizację funkcji pomocowej⁷.

Wejście w życie BankFGwU z 1994 r. miało doniosłe znaczenie dla całego systemu bankowego w Polsce, przede wszystkim z uwagi na dokonującą się w tym sektorze transformację w kierunku wolnego rynku usług bankowych i związane z nią ryzyko niewypłacalności banków. Wprowadzony postanowieniami przedmiotowej ustawy system gwarantowania depozytów stanowił odpowiedź na rozwój ówczesnego prawa wspólnotowego (unijnego), które w mechanizmie gwarantowania depozytów upatrywało istotnego ele-

⁶ Ustawa z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), dalej: SpKasyU z 1995 r.

⁷ W. Baka, Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Bezpieczny Bank 2005, Nr 1, s. 4.

mentu stabilizującego dla systemu bankowego⁸. Warto również odnotować, że w wymiarze międzynarodowym standardy w zakresie gwarantowania depozytów zostały określone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. *International Monetary Fund*), prawodawstwo unijne oraz przez przepisy poszczególnych państw⁹. Utworzenie BFG zainauguowało nowy etap w kształtowaniu się sieci bezpieczeństwa finansowego (ang. *Financial Safety Net*).

Jedne z pierwszych decyzji, jakie podjął BFG, dotyczyły ustalenia wysokości stawki procentowej obowiązkowej opłaty rocznej na rzecz Funduszu, stanowiącej źródło finansowania pomocy dla banków, realizujących programy naprawczo-restrukturyzacyjne oraz ustalenia wysokości stawki procentowej funduszu ochrony środków gwarantowanych, będącego źródłem wypłat depozytów gwarantowanych przez Fundusz¹⁰. Zakres decyzji, o których mowa, wskazuje, że ustalenie wysokości opłat na rzecz BFG było jedną z najważniejszych decyzji, umożliwiających realizację zadań, jakie ustawodawca powierzył BFG.

Utworzenie BFG u progu wejścia w XXI w. oraz w obliczu nowych wyzwań, w tym przede wszystkim przystąpienia Polski do UE, miało doniosłe znaczenie, głównie w kontekście budowania bezpieczeństwa i stabilności na rynku bankowym. Należy zatem zwrócić uwagę na zakres pierwszych działań podejmowanych przez BFG, które obejmowały następujące obszary: rozpoznawanie tendencji rozwoju i problemów sektora bankowego oraz aktywne uczestnictwo w kształtowaniu warunków jego rozwoju, pomoc finansowa i doradczo-konsultacyjna w przezwyciężaniu zagrożeń dla wypłacalności oraz gromadzenie środków i realizacja wypłat depozytów gwarantowanych na zasadach i w terminach określonych w ustawie¹¹. Warto podkreślić, że funkcje i zadania powierzone BFG na przestrzeni lat ewoluowały¹² w kierunku poszerzania obszaru jego działalności. Wpływ na ten proces miały bez wątpienia zmiany otoczenia zewnętrznego, warunki makroekonomiczne, zmiany zachodzące w sektorze fi-

⁸ M. Grzybowski, M. Saffan, K. Kaczanowski, M. Panfil, G. Wiaderek, Komentarz do ustawy, s. 10.

⁹ M. Zaleska, System gwarantowania depozytów, <https://cor.sgh.waw.pl>, s. 75 (dostęp: 31.5.2021 r.).

¹⁰ W. Baka, Dziś i jutro Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, *Prawo Bankowe* 1995, Nr 3, s. 91.

¹¹ *Ibidem*, s. 95.

¹² Do 1999 r. BankFGwU z 1994 r. była nowelizowana m.in. w lutym 1997 r. oraz w kwietniu 1999 r. Nowelizacje uwzględniały doświadczenie Funduszu i przyczyniły się do poprawy jakości przepisów ustawowych.

nansowym (zwłaszcza na rynku bankowym), globalizacja systemów finansowych oraz rozwijające się powiązania z rynkiem międzynarodowym¹³.

Współcześnie Bankowy Fundusz Gwarancyjny pełni w polskim porządku prawnym szczególną rolę. W myśl postanowień obecnie obowiązującej BankFGwU Fundusz wykonuje zadania w trzech obszarach: gwarantowania depozytów, prowadzenia restrukturyzacji (w tym przymusowej) i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*) oraz wykonywania działalności analityczno-kontrolnej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na zasadę komplementarności w zakresie pełnionych przez Fundusz funkcji. Sprowadza się ona przede wszystkim do wyposażenia BFG w kompetencje i obowiązki, traktując Fundusz jako gwarant depozytów i jako organ *resolution*. Podkreślić należy, że połączenie obu funkcji w jednej instytucji było zabiegiem świadomie wprowadzonym przez ustawodawcę. W ten sposób wzmocnione zostało kryterium efektywności, m.in. ekonomicznej, w procesie decyzyjnym, w szerokim spektrum zadań Funduszu, jaki określa BankFGwU¹⁴. Warto podkreślić, że oba zadania, tj. gwarantowanie depozytów i przymusowa restrukturyzacja, zostały ze sobą ściśle powiązane. Można nawet przyjąć, że zachodzące między nimi relacje są dwustronne. Wprawdzie wydzielono dwa odrębne fundusze na realizację tych zadań, jednakże w ściśle określonych przypadkach istnieje możliwość przekazywania środków finansowych pomiędzy nimi. Powiązania, o których mowa, sprowadzają się także do uzależnienia wysokości składek wpłacanych na fundusz przymusowej restrukturyzacji od poziomu środków gwarantowanych. W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na zagraniczne doświadczenie, gdzie wyróżnia się dwie formy działalności podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów: *paybox* i *risk minimizer*. Pierwsza oznacza jedynie działalność typowo gwarancyjną, druga natomiast jest szersza i obejmuje także pomoc podmiotom, którym grozi upadłość¹⁵.

¹³ W. Baka, Bankowy Fundusz Gwarancyjny – u progu nowego etapu, Prawo Bankowe 1999, Nr 5, s. 39 i nast.

¹⁴ E. Kowalewska, Cele i znaczenie przymusowej restrukturyzacji w świetle ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – wybrane zagadnienia, w: P. Antonowicz, P. Galiński, P. Nogal-Meger (red.), Prawne, ekonomiczne i finansowe uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstwa, Gdańsk 2019, s. 42.

¹⁵ Szerzej: M. Zaleska, Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na tle rozwiązań systemowych, w: A. Szelałowska (red.), Instytucje rynku finansowego, Warszawa 2007, s. 218; A. Pawlikowski, Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach Unii Europejskiej, Materiały i Studia 2005, Nr 193, s. 23.

Na mocy BankFGwU dokonano implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.4.2014 r.¹⁶ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r.¹⁷ Zauważyć należy, że w ten sposób wprowadzono do polskiego ustawodawstwa zasadę, zgodnie z którą BFG jest jedynym organem, wyposażonym w odpowiedni zbiór instrumentów, umożliwiających wczesną i skuteczną interwencję w stosunku do instytucji mających problemy finansowe lub zagrożonych upadłością¹⁸. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że BFG jest instytucją typu *risk minimizer*¹⁹. Mając tak szeroki zakres uprawnień, może w większym stopniu spełniać funkcję stabilizowania systemu finansowego²⁰.

Uczestnikami systemu gwarancyjnego są określone ustawowo podmioty, tj. banki²¹ (od 17.2.1995 r.) i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe²² (od 29.11.2013 r.). Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie, że system gwarantowania depozytów stanowi całokształt rozwiązań prawnych i instytucjonalnych²³. Ich uzupełnieniem są natomiast niezbędne mechanizmy ekonomiczno-finansowe, umożliwiające stosowanie norm prawnych (wymienić tu należy choćby wykorzystywane do wyliczania składki na rzecz BFG czy wskaźniki pomocne do oceny m.in. ryzyka).

Jak już wyżej wspomniano, BFG pełni także od 2016 r. funkcję organu *resolution*. Podmioty podlegające przymusowej restrukturyzacji to: banki, firmy inwestycyjne (o kapitale założycielskim równowartości w złotych ponad

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.4.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173 z 12.6.2014 r., s. 149), dalej: dyrektywa DGS.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EEG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1093/2010 i (UE) Nr 648/2012 (Dz.Urz. L 173 z 12.6.2014 r., s. 190), dalej: dyrektywa BRR.

¹⁸ Z. Ofiarski, Istota i zakres kontroli wykonywanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Białostockie Studia Prawnicze 2019, Vol. 24, Nr 3, s. 54.

¹⁹ T. Florczak, Funkcjonowanie systemów gwarancji depozytowych na przykładzie Polski i Czech, Finanse i Prawo Finansowe 2015, Nr 14, s. 15.

²⁰ Ł. Szewczyk, Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe jako uczestnicy systemu gwarantowania depozytów, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe 2017, t. 325, s. 167.

²¹ Akcyjne (często w literaturze nazywane komercyjnymi) i spółdzielcze.

²² Dalej: SKOK lub kasa.

²³ P. Zawadzka, w: W. Miemiec (red.), Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami, Warszawa 2018, s. 413.

730 tys. euro), kasy, instytucje finansowe, finansowe spółki holdingowe, dominujące spółki holdingowe, jako podmioty objęte nadzorem skonsolidowanym sprawowanym przez KNF, spełniające przesłanki z art. 64 ust. 2 pkt b–d BankFGwU²⁴.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów generuje zarówno korzyści, jak i koszty. Do grupy korzyści należy zaliczyć ochronę deponentów, którzy powierzyli na przechowanie bankom i kasom swoje środki pieniężne. Z tym wiąże się także budowanie pozycji sektora bankowego, jako obdarzonego zaufaniem publicznym. Korzyści, o których mowa, opierają się także na aspektach etycznych, polegających na kreowaniu właściwej relacji pomiędzy bankiem (kasą) a deponentem. Kosztami natomiast są przede wszystkim koszty finansowe, obejmujące kwoty wypłacane w ramach obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, wydatki z tytułu restrukturyzacji banków, w tym spółdzielczych, a także wydatki związane z funkcjonowaniem administracji tego systemu. Obok tych kosztów należy wskazać te, o charakterze niemierzalnym, które związane są z ryzykiem nadużycia (*moral hazard*)²⁵. Podobnie rzecz się ma z procesem przymusowej restrukturyzacji. Koszty, jakie na tym tle się wyłaniają, dotyczą finansowania mechanizmów zastosowanych w procesie *resolution*. W związku z powyższym należy jednoznacznie stwierdzić, że utrzymanie sieci bezpieczeństwa finansowego łączy się z kosztami, które określa się jako bezpośrednie i pośrednie²⁶. Wśród nich należy zwrócić uwagę na koszty związane z bezpośrednimi nakładami na utrzymanie wszystkich elementów sieci bezpieczeństwa finansowego. Odnosząc się do działalności BFG są to koszty działania funduszy gwarancyjnych oraz koszty związane z wypłatami określonych kwot deponentom²⁷.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest podmiotem zaliczanym do struktury organizacyjnej państwa. Fundamentalnym celem działalności BFG jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego oraz współtworzenie stabilnego i bezpiecznego systemu bankowego. W związku z tym podejmuje on działania ukierunkowane na wzmocnienie wiarygodności

²⁴ *Ibidem*, s. 414.

²⁵ A. Pawlikowski, Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych, Bezpieczny Bank 2005, Nr 2, s. 13–14.

²⁶ O. Szczepańska, Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych, Bezpieczny Bank 2005, Nr 1, s. 24.

²⁷ M. Monkiewicz, Bezpieczeństwo rynku ubezpieczeniowego UE a systemy gwarancyjne pewności ochrony ubezpieczeniowej. Teoria i praktyka, Warszawa 2012, s. 41.

banków, jako instytucji zaufania publicznego funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto jego zadaniem jest zapewnienie ochrony deponentom banków i kas. Bankowy Fundusz Gwarancyjny stanowi jeden z elementów sieci bezpieczeństwa finansowego państwa²⁸. Obok Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego oraz Ministra Finansów, pełni znaczącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego i finansowego całego systemu bankowego i systemu kas oraz poszczególnych uczestników tych obszarów rynku finansowego, co w konsekwencji wpływa na utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa na rynku finansowym. Już choćby sam status BFG stanowi interesujący naukowo przedmiot badań i analiz.

§ 2. Uzasadnienie podjęcia badań i wyboru tematu pracy. Zakres analiz

Mając powyższe na względzie, przedmiotem analiz niniejszej monografii świadomie i celowo objęto szeroki zakres zagadnień, umożliwiając tym samym prowadzenie wielopłaszczyznowej analizy prawnej, ekonomicznej i prakseologicznej oraz analizy danych statystycznych. Ewentualne zawężenie rozważań jedynie do aspektów prawnych byłoby z uwagi na rolę i znaczenie składek pobieranych na rzecz BFG nie tylko niemożliwe, ale także narażałoby na zarzut niekompletności prowadzonych badań.

Ponadto sama treść przepisów prawnych wyznacza konieczność zgłębienia wybranych podstawowych pojęć i mechanizmów ekonomicznych, integralnie związanych ze stosowaniem tych przepisów. Stąd za celowe i naukowo pożądane uznano sięgnięcie do dorobku nauk ekonomicznych, zawsze tam, gdzie subsydiarnie – obok analiz języka prawnego i prawniczego – należało zgłębić uwarunkowania ekonomiczne. Działalność BFG jest jednym z tych zagadnień, które *implicite* zawiera w sobie komponent interdyscyplinarności, bez wątpienia leżąc w sferze zainteresowania zarówno przedstawicieli nauk prawnych, jak i nauk ekonomicznych. Pogłębione studia w tym zakresie pozwalają na kompleksowe ujęcie tytułowego zagadnienia, ukazując szerokie spektrum jego prawnych i ekonomicznych uwarunkowań. Głównym trzonem niniejszej monografii są analizy prawne i prawnicze, a odniesienia do nauk ekonomicz-

²⁸ O bezpieczeństwie zob. A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2008; J. Kerlin, Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej, Warszawa 2016.

nych znajdują przełożenie na większą atrakcyjność badawczą tytułowego zagadnienia. Ponadto należy podkreślić, że badaniami nie objęto całokształtu działalności BFG, gdyż wykraczałoby to poza ramy sformułowanego problemu badawczego, a jedynie – dokonując krytycznej selekcji zagadnień – sięgnięto do tych z nich, które pozostają w bezpośrednim związku z tytułem monografii. Skonkretyzowany w tytule monografii problem eksploracyjny odnosi się do statusu prawnego składek wnoszonych na rzecz BFG i stanowi nie tylko delimitację zakresu analiz, ale nade wszystko wymusza postawienie celów badawczych, z nim konwenujących.

Z uwagi na sposób sformułowania tytułu monografii należy w pierwszej kolejności wyjaśnić użyty w nim zwrot „status prawny”, pomimo to, że zwrot ten – na gruncie języka prawnego i prawniczego – jest dość często oraz powszechnie stosowany. W ujęciu leksykalnym termin „status” oznacza położenie, miejsce, pozycję, a także funkcję czy rangę²⁹. Natomiast współlistniejący przymiotnik „prawny” dookreśla, że mowa jest o miejscu czy położeniu, w obszarze wyznaczonym obowiązywaniem wyinterpretowanej z przepisu prawnego normy prawnej. W użytym zatem w tytule monografii zwrocie „status prawny składek” rzecz idzie nie o deskrypcję składek jako takich, ale o umiejscowienie składek wpłacanych na rzecz BFG w określonej grupie świadczeń. Wybór owej grupy może sprowadzać się do świadczeń publicznoprawnych lub prywatnoprawnych (cywilnoprawnych).

Szczególnie ważne, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, są konsekwencje wyznaczenia miejsca świadczeń, i to zarówno na poziomie stanowienia prawa, jak i jego stosowania, bowiem wyznaczenie to czyni analizy wieloaspektowymi i kompleksowymi. Fundamentem deliberacji nad statusem prawnym składek wnoszonych na rzecz BFG są wybrane unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.³⁰, której normy prawne pozwoliły usystematyzować podstawowe dla dalszych rozważań pojęcia oraz przyjąć określony kierunek badań.

Jak wspomniano, status prawny składek wnoszonych na rzecz BFG jest zagadnieniem wieloaspektowym i złożonym, na który mają istotny wpływ m.in.: zadania Funduszu, uprawnienia uchwałodawcze Rady BFG dotyczące określania wysokości składek, zasady tworzenia funduszy BFG, mechanizmy wyznaczania wysokości składek oraz tryb ich wnoszenia. Dlatego też – doprecy-

²⁹ Materiał źródłowy: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/status.html> (dostęp: 7.2.2020 r.).

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

zowując – należy zwrócić uwagę, że przyjęty tytuł monografii wyznacza podmiotowy zakres rozważań wskazując, iż obszarem badań objęto status prawny składek wpłacanych wyłącznie na rzecz BFG, a nie składek *in genere*.

Należy podkreślić – co szczególnie istotne – że BankFGwU nie określa statusu prawnego składek wpłacanych na rzecz BFG. Także w piśmiennictwie nie wypracowano dotychczas jednoznacznie ugruntowanego stanowiska w tym zakresie. Ponadto brak jednolitego stanowiska dotyczy nie tylko samego statusu, ale także charakteru prawnego obowiązujących pod rządami BankFGwU z 1994 r. „obowiązkowych opłat rocznych”. Na spory w tym zakresie wskazuje przeprowadzona analiza stanowiska doktryny i judykatury. Sąd Najwyższy stwierdził wówczas³¹, że rola BFG nie sprowadza się wobec podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania do wykonywania określonych ustawą funkcji o charakterze administracyjnym. Fundusz nie działa z tytułu imperium, a Rada Funduszu mogła określać wysokość opłaty na poziomie niższym niż próg określony ustawowo, w związku z czym Sąd Najwyższy uznał, że ta funkcja nie kreuje między równorzędnymi podmiotami stosunku prawnoadministracyjnego. Rada BFG nie występowała wówczas w ocenie Sądu Najwyższego z pozycji władzy zwierzchniej. Krytycznie do prezentowanego stanowiska SN odniósł się *M. Kulesza*, wskazując, że podmioty objęte systemem gwarantowania nie mają równorzędnej pozycji w stosunku do BFG i że są one poddane imperium BFG. Na tej podstawie autor ten stwierdził, że opłata roczna to klasyczna należność publicznoprawna, która uiszczana jest na rzecz zdecentralizowanego podmiotu administracji bez prawa do otrzymania ekwiwalentu. Obowiązek taki dla podmiotów wynika wprost z ustawy³². Przedmiotowa dyskusja dotycząca prawnego charakteru składek nadal pozostaje aktualna, przede wszystkim z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia składek. Potrzeba pogłębionych badań w tym zakresie legła zatem u podstaw decyzji zarówno co do zakresu analiz, jak i tytułu niniejszej monografii.

W prowadzonych badaniach wykorzystano obowiązujące w Polsce ustawodawstwo, a także prawodawstwo unijne. W odniesieniu do dotychczasowego dorobku doktryny należy wyraźnie podkreślić, że od momentu wejścia w życie pierwszej BankFGwU do czasów współczesnych, tj. przez okres 25 lat, nie były prowadzone kompleksowe badania nad statusem prawnym wpłat do-

³¹ Wyr. SN z 22.7.1997 r., I CKN 409/97, OSNC 1997, Nr 12, poz. 210; uchw. SN z 19.7.1997 r., III CZP 22/97, OSNC 1997, Nr 12, poz. 187.

³² *M. Kulesza*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia, Glosa 2000, Nr 10, s. 13.

konywanych na rzecz Funduszu. Pojedyncze opracowania mają jedynie charakter sygnalny i wprowadzają do dyskusji nad powyższym zagadnieniem. Potrzeba wypełnienia swoistej luki w dorobku doktryny wzmocniła zamiar podjęcia przedmiotowych badań.

§ 3. Ustalenia terminologiczne

Prowadzenie badań w wyżej określonym temacie, wyznaczonym tytułem rozprawy, powiązane zostało z analizą trzech podstawowych zagadnień, ważnych z punktu widzenia realizowanych przez BFG funkcji, wspomnianych powyżej. Umożliwiło to dokonanie istotnych ustaleń terminologicznych, niezbędnych dla dalszych rozważań. Definiowane na potrzeby rozprawy pojęcia występują w trzech obszarach tematycznych, przy czym pierwszym z nich jest bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego (w tym przede wszystkim rynku bankowego). Drugim, funkcjonowanie rynku finansowego w kontekście interferencji norm publicznoprawnych. Trzecim zaś problematyka skutków kryzysu finansowego, jaki miał miejsce w latach 2007–2011.

Mając na względzie przedmiot oraz istotę rozważań – zgodnie z powyższym – uwagę należy zwrócić na dwa pojęcia, tj. pojęcie bezpieczeństwa i pojęcie stabilności. Przede wszystkim zaś podkreślić należy, że bezpieczeństwo i stabilność sektora bankowego mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo i stabilność gospodarki³³. W literaturze przedmiotu akcentuje się złożoność pojęć bezpieczeństwa finansowego i stabilności finansowej, których nie należy traktować synonimicznie. Bezpieczeństwo finansowe rozumiane jako brak wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń gospodarczych jest pojęciem nadrzędnym nad stabilnością finansową³⁴. Analizując definicje pojęcia stabilności finansowej sformułowane przez banki centralne, zwraca się uwagę na bieżącą ocenę stabilności finansowej, która wynika z dwóch czynników: bieżącego stanu systemu finansowego oraz rozmiaru i różnorodności problemów (zaburzeń), które mogą dotknąć system finansowy³⁵. Jedną z wartości konsty-

³³ D. Wojtczak-Samoraj, Regulacja prawna działalności bankowej i kredytowej w Unii Europejskiej, *Monitor Prawa Bankowego* 2013, Nr 12, s. 76.

³⁴ M. Fedorowicz, Nadzór makroostrożnościowy jako element regulacyjny bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce i UE, w: L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywiecka (red.), *Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publicznoprawny oraz prywatnoprawny*, Lublin 2018, s. 10.

³⁵ T. Chmielewski, Pomiar i ocena stabilności finansowej, *Bank i Kredyt* 2011, Część Edukacyjna, Nr 2, s. 2.

tuujących bezpieczeństwo finansowe jest zapewnienie przez państwo bezpieczeństwa rynku finansowego w aspekcie gromadzenia oszczędności obywateli, natomiast stabilność finansowa staje się wartością, która podlega szczególnej ochronie. Jest pojęciem wielofunkcyjnym, na który składa się suma stabilności finansowej we wszystkich jej wymiarach jednocześnie³⁶. Jest także warunkiem wzrostu gospodarczego. W związku z tym należy przyjąć, że stabilność finansowa jest dobrem publicznym, a wszelkie działania, które mają na celu jej utrzymanie, są czynnościami podejmowanymi w interesie publicznym³⁷. Podkreślić należy, że w doktrynie przyjmowane są różne definicje stabilności finansowej³⁸. Warunkiem jej utrzymania jest stabilność rynku finansowego, co wiąże się z możliwością przeprowadzania transakcji w ramach wzajemnego zaufania, w sytuacji, w której nie pojawiają się zasadnicze zmiany w fundamentalnych siłach oddziałujących na rynek³⁹. Stabilność finansowa to stan, w którym system finansowy pomimo pewnych fluktuacji działa prawidłowo, realizując wszystkie funkcje⁴⁰. Na gruncie nauk ekonomicznych stabilność finansowa jest definiowana przez pryzmat dążenia do zachowania kluczowych funkcji systemu finansowego, które umożliwią lokowanie oszczędności oraz zapewnią efektywne i bezpieczne funkcjonowanie systemu płatniczego⁴¹. Co więcej, stabilność finansowa utożsamiana jest ze zdolnością całego systemu finansowego do zapewnienia, w trwały i ciągły sposób, efektywnej alokacji oszczędności⁴². Stabilność finansowa rynku finansowego zależy przede wszyst-

³⁶ M. Fedorowicz, O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej, *Studia Europejskie* 2017, Nr 4, s. 82.

³⁷ A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 167–168; A. Jurkowska, Światowe dobro publiczne, *Gazeta Bankowa* z 14.2.2005 r., s. 32 i nast.; O. Szczepańska, Podstawowe przesłanki, s. 20 i nast.

³⁸ M. Kiedrowska, P. Marszałek, Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby zapewnienia, cz. I, *Bank i Kredyt* 2002, Nr 3, s. 20.

³⁹ A. Crockett, Why is financial stability a goal of public Policy?, w: *Maintaining financial stability in a global economy*, A Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole 1997, s. 8–14, <http://www.kc.frb.org/publicat/econrev/pdf/4q97croc.pdf>, podano za: A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 169.

⁴⁰ A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 170.

⁴¹ T. Padoa-Schioppa, Central banks and financial stability: exploring a land in between, Paper presented at the Second ECB Central Banking Conference: The transformation of the European Financial System, Frankfurt am Main, October 2002, s. 20.

⁴² F.S. Mishkin, The causes and propagation of financial instability: lessons for policymakers, w: *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City 1997, podano za: A.G. Herrero, P. del Rio, Central Banks as Monetary Authorities and Financial Stability, w: D. Masciandaro, E. Elgar (eds.), *Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe. New Architectures in the Supervision of Financial Markets*, Northampton

kim od stabilności na rynku bankowym. Należy zwrócić uwagę, że w naukach ekonomicznych stabilność ta jest definiowana jako zdolność banków do zachowania płynności finansowej oraz do pokrywania strat i ryzyka, które jest nieodłącznym elementem działalności banków⁴³.

Szczególną uwagę należy zwrócić na treść art. 4 BankFGwU, gdzie sformułowano nakaz podejmowania działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, którego wartość ma znaczenie fundamentalne dla całego ustawaodawstwa gospodarczego w Polsce⁴⁴. System gwarantowania depozytów jest częścią składową działań państwa w obszarze zapewniania bezpieczeństwa finansowego obywateli⁴⁵. Stabilność systemu finansowego (w tym bankowego) jest celem nadrzędnym. Zależy od minimum dwóch czynników, tj. uwarunkowań instytucjonalnych oraz sytuacji finansowej poszczególnych podmiotów⁴⁶. Celem systemu gwarantowania depozytów jest ochrona deponentów przed utratą środków zgromadzonych w bankach i kasach.

Konkludując przyjąć należy, że wyżej wymienione wartości i cele, tj. zapewnienie bezpieczeństwa, głównie poprzez zwiększenie zaufania do instytucji gromadzących środki pieniężne i ochronę deponentów, wypełnia pojęcie misji publicznej BFG, co w konsekwencji oznacza, iż Fundusz realizuje interes publiczny. W takim ujęciu stopień realizacji misji publicznej przez BFG będzie wprost proporcjonalny do realizowanego przez Fundusz interesu publicznego, więc zarówno misja, jak i interes publiczny, są prawną przesłanką działań podejmowanych przez BFG⁴⁷. Należy także zwrócić uwagę na konieczność unormowania podstawowych i powszechnie obowiązujących reguł funkcjonowania całego systemu. Wynika ona z przyjęcia założenia, że stabilność systemu finansowego jest dobrem publicznym. Już w latach 90. XX w. w doktrynie zwracano uwagę na fakt, że tak postrzegane dobro publiczne powinno

2005, s. 5, podano za: H. Żywiecka, Stabilność finansowa jako cel współczesnego banku centralnego, *Bezpieczny Bank* 2012, Nr 3, s. 53.

⁴³ J.K. Solarz, *Rozwój systemów bankowych*, Warszawa 1996, s. 123, podano za: A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Warszawa 2009, s. 21.

⁴⁴ R. Sura, w: P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura (red.), *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*. Komentarz, Warszawa 2017, s. 69.

⁴⁵ Ł. Wojciechowski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, *Zeszyty Naukowe WSEI, seria Administracja* 2016, Nr 1(6), s. 24.

⁴⁶ M. Zaleska, Prognozowanie upadłości banków na podstawie ich sprawozdawczości, *Bezpieczny Bank* 2001, Nr 3–4, s. 66.

⁴⁷ R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Lublin 2013, s. 205.

podlegać szczególnej ochronie. Oznacza to, że uczestników tego rynku należy objąć ochroną przed zagrożeniami o charakterze systemowym⁴⁸.

Przechodząc do drugiego obszaru zagadnień, objętych analizą wstępną (funkcjonowanie rynku finansowego), zauważyć trzeba, że tytułowe zagadnienie, odnoszące się do składek wpłacanych na rzecz BFG, pozostaje w ścisłej korelacji z rynkiem finansowym, ponieważ odnosi się do podmiotów, które tworzą ten rynek. Podkreślić należy, że podmioty zobowiązane względem BFG podlegają nadzorowi KNF. W odniesieniu do funkcjonującego współcześnie rynku finansowego można mówić o specyficznych zasadach, które wyznaczają ramy jego działalności, wpływając jednocześnie na realizację tzw. interesu publicznego, w szerokim kontekście. Ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴⁹ wskazuje na wartości, których respektowanie jest warunkiem bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania rynku finansowego. W efekcie, obok praw ekonomicznych kształtujących rynek finansowy, ważna rola przypada podmiotom wyposażonym w kompetencje kontroli i nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi na tym rynku. Prawodawca, w szczególności ustawodawca, poprzez kreowanie w tym zakresie odpowiednich regulacji prawnych, ponosi również odpowiedzialność za prawidłowe (legalne) działanie instytucji finansowych, w szczególności banków i SKOK-ów. Takie działanie jest jednym z istotnych wymogów stabilnego (przewidywalnego) funkcjonowania rynku finansowego.

Ważnym aspektem, który wyznaczył kierunek prowadzonych badań, jest zjawisko interferencji norm prawa publicznego i prawa prywatnego. Funkcjonowanie BFG bez wątpienia obejmuje przede wszystkim obszar prawa prywatnego, jednakże jego działania wywodzą się z instytucji charakterystycznych dla obszaru prawa publicznego. Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, że interferencja norm prawa prywatnego i prawa publicznego na rynku finansowym przejawia się w wielu aspektach. Charakter publicznoprawny widoczny jest przy uwzględnieniu roli rządu, a przede wszystkim Ministra Finansów. Wpływ i znaczenie prawa publicznego na rynku finansowym osadzone zostały w założeniu, że jednym z aspektów funkcjonowania rynku finansowego jest dobro wspólne. Stąd rozważania na temat potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności na rynku finansowym. Zauważyć należy, że obecnie obo-

⁴⁸ E. Fojcik-Mastalska, Konstytucja bankowości europejskiej (charakterystyka ogólna), Prawo Bankowe 1996, Nr 3, s. 92; E. Fojcik-Mastalska, Prawo bankowe w Unii Europejskiej. Mechanizmy i zakres harmonizacji, Wrocław 1995.

⁴⁹ Ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2059 ze zm.), dalej: NadzRynFinU.

wiążące regulacje publicznoprawne pełnią nie tylko rolę pomocniczą względem norm prywatnoprawnych, ale stają się tak samo ważne. Ponadto mówi się o świadczonych na rynku finansowym usługach, regulowanych w poszczególnych aktach prawnych (np. ustawie – Prawo bankowe⁵⁰, ustawie o usługach płatniczych⁵¹), gdzie obok regulacji publicznoprawnych występują te o charakterze prywatnoprawnym⁵². Rynek finansowy w tym kontekście jest rozumiany jako rynek usług finansowych, które służą przepływowi pieniężnym w postaci kapitału i płatności⁵³. W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że funkcjonowanie instytucji na rynku bankowym poddane zostało zasadom prawa prywatnego, tzn. opartego przede wszystkim na umowach⁵⁴. Prawo prywatne dostarcza wielu regulacji oraz konstrukcji prawnych, które mogą mieć zastosowanie w procesach funkcjonowania rynku finansowego⁵⁵. Stąd przedmiotem zainteresowania uczyniono interferencję tak norm prawa prywatnego, jak i publicznego.

Warto także odnotować, że BFG jest szczególnego rodzaju łącznikiem między sferą prawa rynku finansowego, prawa budżetowego i systemu finansów publicznych. Założenie to wynika z zasad określających nadzór makroostrożnościowy oraz z wyposażenia BFG w instrumenty *resolution*. Zaobserwować można bowiem powiązania pomiędzy ustawą z 5.8.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym⁵⁶ a BankFGwU. Dzięki wsparciu, jakie nadzór makroostrożnościowy otrzymuje od BFG, następuje zwiększenie prawdopodobieństwa wzmocnienia bezpieczeństwa finansowego w aspekcie publicznym i prywatnym⁵⁷. Działalność BFG służy ograniczeniu zaangażowania środków publicznych dla upadających banków. W doktrynie podkreśla się, że BFG jest

⁵⁰ Ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.), dalej: PrBank.

⁵¹ Ustawa z 19.8.2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 794 ze zm.), dalej: UsłPIU.

⁵² E. Fojcik-Mastalska, Prawo rynku finansowego w systemie prawa, w: A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak (red.), Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka, Warszawa 2016, s. 22–23.

⁵³ E. Fojcik-Mastalska, Prawo rynku finansowego w systemie prawa, s. 23.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ M. Mariański, Rynek finansowy jako miejsce przenikania się norm prawa prywatnego i prawa publicznego, *Studia Administracyjne* 2016, t. C, s. 123–124, 128.

⁵⁶ Ustawa z 5.8.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 140 ze zm.).

⁵⁷ M. Fedorowicz, Nadzór makroostrożnościowy, s. 16.

strażnikiem zasady *bail-in* w segmencie bankowym rynku finansowego⁵⁸. Kolejnym ważnym aspektem funkcjonowania rynku bankowego, w warunkach bezpieczeństwa i stabilności, jest zaufanie do banków. Należy zwrócić uwagę, że misją BFG jest działanie na rzecz bezpieczeństwa klientów banków oraz kas objętych systemem gwarantowania depozytów, i to w znaczny sposób determinuje kierunek realizowanych zadań. W związku z powyższym działania podejmowane przez Fundusz mają zapewnić wzrost zaufania do systemu bankowego i parabankowego. Wyróżnienie tych dwóch aspektów staje się istotne w momencie rozważań nad stabilnością całego systemu (*safety net*) i potrzebą ochrony tego systemu przed destabilizacją⁵⁹. Uwzględnienie rynku finansowego w badaniach ukierunkowanych głównym celem niniejszej pracy oznacza także zwrócenie uwagi na jego zakres podmiotowy. Ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz o przymusowej restrukturyzacji, tworząc fundusze gwarancyjne i fundusze przymusowej restrukturyzacji, jednocześnie nałożyła obowiązki na uczestników rynku finansowego (tj. na banki, kasy i firmy inwestycyjne).

Trzeci zakres zagadnień objętych badaniami obejmuje ustalenia odnoszące się do konsekwencji, jakie na rynku finansowym wywołał kryzys finansowy w latach 2007–2011⁶⁰. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zjawisko globalizacji rynków finansowych, które poprzez zwiększenie zależności tych rynków stawia przed państwami oraz organizacjami międzynarodowymi nowe wyzwania⁶¹. W tym kontekście, zwracając uwagę na kryzys finansowy, przede wszystkim trzeba mieć na względzie, że jego skutki miały charakter ponadpaństwowy. Ważną datę stanowi bez wątpienia dzień 9.8.2007 r., kiedy to Europejski Bank Centralny (EBC) przeprowadził operację otwartego rynku na kwotę 94 mld euro, co było przyczyną obaw o zachowanie płynności na rynku finan-

⁵⁸ M. Fedorowicz, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ przymusowej restrukturyzacji, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2017, s. 406–416.

⁵⁹ Szerzej na ten temat: A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 166 i nast. ⁶⁰ Więcej o wpływie kryzysu finansowego na funkcjonowanie gospodarki zob. A. Hetmańczyk, Mechanizm globalnego kryzysu finansowego 2007–2009, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 563 i nast.; K. Piotrowska-Marczak, Destabilizacyjna czy mobilizacyjna rola kryzysów finansowych?, w: J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Gdańsk–Nynasham–Sztokholm 2013, s. 362–366.

⁶¹ T. Taborak, Globalny kryzys finansowy, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2010, Nr 4, s. 96–97.