

U C H W A Ł A *
z dnia 11 stycznia 1995 r.
Sygn. akt W. 11/94

w sprawie wykładni art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, z 1993 r. Nr 6, poz. 29, Nr 28, poz. 127, Nr 134, poz. 646 oraz z 1994 r. Nr 80, poz. 369 i Nr 121, poz. 591)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Andrzej Zoll
Sędziowie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Błażej Wierzbowski – sprawozdawca
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 4 i 11 stycznia 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r.o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm. 1993 r. Nr 47, poz. 213 oraz z 1994 r. Nr 122, poz. 583) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 z późn. zm.) przez wyjaśnienie:

– czy w sytuacji, gdy w okresie zawieszenia działalności banku na podstawie art. 108 ustawy – Prawo bankowe, a następnie ogłoszenia jego upadłości przez sąd, nie są dokonywane wypłaty z bankowych rachunków oszczędnościowych, z tytułu których Skarb Państwa odpowiada na zasadzie art. 49 pkt 1 Prawa bankowego – tenże Skarb Państwa powinien sam i niezwłocznie wykonać zobowiązania niewypłacalnego banku w zakresie wypłat tychże oszczędności,

– czy posiadaczowi bankowego rachunku oszczędnościowego przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa roszczenie o niezwłoczną wypłatę zgromadzonych przez niego wkładów oszczędnościowych, za które odpowiada Skarb Państwa, wraz z ustalonymi w umowie oszczędnościowego rachunku bankowego odsetkami od tych wkładów, czy też roszczenia o wypłatę oszczędności zdeponowanych w banku powinny być kierowane, tak jak inne roszczenia, do ustanowionego przez sąd syndyka masy upadłości, który dopiero z masy upadłości zaspakaja te należności, a Skarb Państwa pokrywa ewentualną różnicę między pełną należnością, a kwotą uzyskaną przez posiadacza rachunku oszczędnościowego z masy upadłości.

u s t a l i ł:

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. Nr 4, poz. 24 z 1995 r.

I. W razie odmowy uregulowania przez bank, o którym mowa w art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, z 1993 r. Nr 6, poz. 29, Nr 28, poz. 127, Nr 134, poz. 646 oraz z 1994 r. Nr 80, poz. 369 i Nr 121, poz. 591), w okresie zawieszenia działalności tego banku, zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, wkladca lub jego następcy prawni a także osoby uprawnione na podstawie art. 22 ust. 1 Prawa bankowego mogą żądać od Skarbu Państwa, aby niezwłocznie po wezwaniu do wykonania zobowiązania spełnił na ich rzecz świadczenie należne od banku zgodnie z treścią umowy rachunku oszczędnościowego lub postanowieniami art. 22 ust. 1 Prawa bankowego.

II. Ogłoszenie upadłości banku zmienia zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach, o których mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, stosownie do postanowień art. 32 § 1 i art. 33 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 oraz z 1994 r. Nr 1, poz. 1). Oznacza to, że Skarb Państwa po ogłoszeniu upadłości banku odpowiada również za takie zobowiązania upadłego banku z tytułu wkładów oszczędnościowych, których termin płatności stosownie do wiążącej bank umowy jeszcze nie nastąpił, natomiast nie jest zobowiązany do wypłaty ustalonych w umowie rachunku bankowego odsetek od wkładu za okres od daty ogłoszenia upadłości banku.

III. Skutki niespełnienia w terminie przez Skarb Państwa świadczenia, o którym mowa w punktach I i II niniejszej uchwały, ocenia się według przepisów Kodeksu cywilnego.

UZASADNIENIE:

I.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 z późn. zm.) przez wyjaśnienie:

– czy w sytuacji, gdy w okresie zawieszenia działalności banku na podstawie art. 108 ustawy – Prawo bankowe, a następnie ogłoszenia jego upadłości przez sąd, nie są dokonywane wypłaty z bankowych rachunków oszczędnościowych, z tytułu których Skarb Państwa odpowiada na zasadzie art. 49 pkt 1 Prawa bankowego – tenże Skarb Państwa powinien sam i niezwłocznie wykonać zobowiązania niewypłacalnego banku w zakresie wypłat tychże oszczędności,

– czy posiadaczowi bankowego rachunku oszczędnościowego przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa roszczenie o niezwłoczną wypłatę zgromadzonych przez niego wkładów oszczędnościowych, za które odpowiada Skarb Państwa, wraz z ustalonymi w umowie oszczędnościowego rachunku bankowego odsetkami od tych wkładów, czy też roszczenia o wypłatę oszczędności zdeponowanych w banku powinny być kierowane, tak jak i inne roszczenia do ustanowionego przez sąd syndyka masy upadłości, który dopiero z masy upadłości zaspakaja te należności, a Skarb Państwa

pokrywa ewentualną różnicę między pełną należnością, a kwotą uzyskaną przez posiadacza rachunku oszczędnościowego z masy upadłości.

Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje pogląd tej treści, że z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego wynika, iż Skarb Państwa zobowiązany jest do dokonania wypłat oszczędności wraz z należnym oprocentowaniem w przypadku, gdy bank swojego zobowiązania nie wykonuje. Wnioskodawca przytacza jednak odmienną wykładnię tego przepisu, za którą opowiada się Minister Finansów reprezentujący Skarb Państwa. Według tej wykładni odpowiedzialność Skarbu Państwa, przewidziana w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, ma powstawać dopiero wówczas, gdy staje się oczywiste, że określone należności z tytułu wkładów oszczędnościowych nie będą mogły być zaspokojone z masy upadłości banku, a zatem dopiero po zakończeniu postępowania upadłościowego. Roszczenia o wypłatę oszczędności zdeponowanych w banku powinny być więc kierowane do ustanowionego przez sąd syndyka masy upadłości, który zgodnie z art. 115 Prawa bankowego, zobowiązany jest z masy upadłego banku, rezerwy obowiązkowej zwolnionej przez Prezesa NBP oraz z windykowanych należności zaspokajać należności z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat i rachunków bieżących, przy czym należności z tytułu wkładów oszczędnościowych powinny być, w miarę uzyskiwania środków finansowych, zaspokajane w pierwszej kolejności. Dopiero w razie niezaspokojenia roszczeń posiadaczy wkładów oszczędnościowych w okresie zawieszenia działalności banku a następnie z masy upadłości Skarb Państwa może wypłacać posiadaczom wkładów oszczędnościowych różnicę między pełną kwotą ich należności wraz z odsetkami należnymi do dnia ogłoszenia upadłości, a kwotą wypłacaną w okresie zawieszenia działalności banku i następnie wypłacaną z masy upadłego banku.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie uważa wykładni Ministra Finansów za prawidłową. Wnioskodawca wskazuje, że zwracał się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienia budzące, w związku z treścią art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, istotne wątpliwości w praktyce. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 18 lutego 1994 r. (III CZP 177/93) odmówił podjęcia uchwały, powołując się na brak przesłanki przewidzianej w art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48).

Wnioskodawca wskazuje, że w dniu 15 marca 1994 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie zmiany stosowanej przez Ministra Finansów praktyki w zakresie realizacji zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego. W odpowiedzi na to wystąpienie Prezes Rady Ministrów poinformował Wnioskodawcę o podtrzymaniu dotychczasowej interpretacji Ministra Finansów dotyczącej art. 49 pkt 1 Prawa bankowego.

Zdaniem Wnioskodawcy interpretacja art. 49 pkt 1 Prawa bankowego dokonana przez Ministra Finansów nie znajduje uzasadnienia przy zastosowaniu wykładni logicznej i semantycznej, a także i dlatego, iż w konsekwencji podważa zaufanie obywateli do Państwa oraz naraża obywateli na znaczne straty. Obywatele pozbawieni są możliwości dysponowania zdeponowanymi pieniędzmi, które w trakcie długotrwałych postępowań upadłościowych tracą wartość realną w wyniku inflacji. Nadto w okresie od dnia ogłoszenia upadłości banku posiadaczowi wkładów oszczędnościowych odmawia się prawa do wcześniej ustalonych w umowie z bankiem odsetek od wkładów. W szczególnej trudnej sytuacji interpretacja art. 49 pkt 1 Prawa bankowego dokonana przez Ministra Finansów stawia ludność wiejską. Niemożność szybkiego odzyskania oszczędności zdeponowanych w bankach spółdzielczych tworzy dla bardzo wielu gospodarstw rolnych sytuację katastrofalną.

Według Wnioskodawcy nie powinno budzić wątpliwości, iż intencją ustawodawcy było specjalne zabezpieczenie określonych wierzytelności przez ustawowe ustalenie dla

deponentów wkładów oszczędnościowych „dodatkowego dłużnika”. Art.49 pkt 1. Prawa bankowego w sposób dostateczny ujawnia wolę ustawodawcy nakazującą Skarbowi Państwa przyjęcie odpowiedzialności wobec posiadaczy wkładów oszczędnościowych. Wnioskodawca uważa też, że do odpowiedzialności tej stosuje się postanowienie art. 876 § 1 Kodeksu cywilnego (umowa poręczenia). W dalszym ciągu wywodów Wnioskodawca rozważa odpowiedzialność Skarbu Państwa, przewidzianą w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, tak jak odpowiedzialność poręczyciela według Kodeksu cywilnego. Zdaniem Wnioskodawcy również argumenty natury ekonomiczno-społecznej oraz zasada zaufania obywatela do państwa stanowią uzasadnione podstawy do skutecznego domagania się przez posiadaczy rachunków wkładów oszczędnościowych wraz z ustalonymi w umowie oszczędnościowego rachunku bankowego odsetkami od tych wkładów do dnia ich wypłaty.

2. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko:

1. W sytuacji gdy dojdzie na podstawie art. 108 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.) do zawieszenia działalności banku, w którym wkłady oszczędnościowe osób fizycznych objęte były odpowiedzialnością Skarbu Państwa unormowaną w art. 49 pkt 1 cyt. ustawy, posiadaczowi bankowego rachunku oszczędnościowego nie przysługuje roszczenie wobec Skarbu Państwa o niezwłoczną wypłatę zgromadzonych wkładów.

2. W sytuacji ogłoszenia upadłości banku, w którym wkłady oszczędnościowe osób fizycznych objęte były odpowiedzialnością Skarbu Państwa unormowaną w art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.) posiadaczowi bankowego rachunku oszczędnościowego, który w trakcie zawieszenia działalności banku albo w postępowaniu upadłościowym nie uzyskał w ogóle zaspokojenia wierzytelności bądź uzyskał niepełne zaspokojenie z masy upadłości, przysługuje roszczenie wobec Skarbu Państwa o wypłatę całej należności bądź różnicy między wysokością wkładu oszczędnościowego a kwotą jaką uzyskał z masy upadłości.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 49 pkt 1 Prawa bankowego stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu zawartej umowy oszczędnościowego rachunku bankowego. Przepis ten nie normuje jednak trybu realizacji odpowiedzialności Skarbu Państwa. Nie określa też terminu ani zdarzeń, od zaistnienia których aktualizuje się obowiązek świadczenia ze strony Skarbu Państwa. Obowiązek ten nie aktualizuje się – zdaniem Prokuratora Generalnego – do czasu ogłoszenia upadłości banku, gdyż w okresie zawieszenia działalności banku istnieje możliwość uzyskania przez deponentów zaspokojenia ich wierzytelności od banku. Dopiero w sytuacji, gdy posiadacz bankowego rachunku oszczędnościowego wcale nie uzyska w postępowaniu upadłościowym zaspokojenia swojej wierzytelności z masy upadłości, albo uzyska jedynie częściowe zaspokojenie, aktualizuje się odpowiedzialność Skarbu Państwa przewidziana w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego. Oznacza to, iż wierzyciel upadłego banku może zwrócić się z roszczeniem wobec Skarbu Państwa o wypłatę całości zgromadzonych wkładów bądź o wyrównanie różnicy między wysokością wkładu oszczędnościowego, a kwotą odzyskaną już w okresie zawieszenia banku, czy też po ogłoszeniu upadłości banku. Co do odsetek od wkładów oszczędnościowych, to zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 33 § 1 Prawa upadłościowego stanowiący, że odsetki od wierzytelności przypadających od upadłego nie bieżą w stosunku do masy od daty ogłoszenia upadłości, odnosi się także do wierzytelności z tytułu wkładów oszczędnościowych.

Prokurator Generalny, odnosząc się do argumentów Wnioskodawcy, uznaje je za argumenty nie tyle natury jurystycznej, co wyprowadzone z zasady słuszności. Przy przyjęciu, że zabezpieczenie ochrony wkładów, z ekonomicznego punktu widzenia, powinno być realne, gdyż w przeciwnym razie prowadziłoby to do podważenia zaufania deponentów do takiego zabezpieczyciela, jakim jest Skarb Państwa, należałoby w konsekwencji przyjąć także, iż art. 33 § 1 Prawa upadłościowego nie ma zastosowania przy realizacji wierzytelności od Skarbu Państwa w ramach odpowiedzialności opartej na zasadzie art. 49 pkt 1 Prawa bankowego.

II.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Wnioskodawca wskazuje jako przepis wymagający ustalenia wykładni art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, zgodnie z którym Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania banków, z wyjątkiem zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie Prawa bankowego. Wątpliwości wskazane przez Wnioskodawcę nie odnoszą się do strony podmiotowej określonej w tym przepisie odpowiedzialności Skarbu Państwa, lecz do istoty tej odpowiedzialności, a w szczególności do terminu, w którym powstaje obowiązek Skarbu Państwa spełnienia świadczenia oraz wpływu ogłoszenia upadłości banku na zakres ewentualnego obowiązku spełnienia świadczenia przez Skarb Państwa. Przepis art. 49 pkt 1 Prawa bankowego nie daje zaś podstaw, aby przyjąć, iż w odniesieniu do „posiadacza bankowego rachunku oszczędnościowego” miałyby obowiązywać inne reguły odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach, o których mowa w tym przepisie, aniżeli w odniesieniu do innych osób uzasadniających swą wierzytelność faktem zgromadzenia przez wkladcę wkładu oszczędnościowego. W tym zakresie Wnioskodawca formułuje swój wniosek niezbyt ściśle. O ile w pierwszej części *petitum* wniosku odnosi swe wątpliwości zarówno do wszelkich wypłat z bankowych rachunków oszczędnościowych, z tytułu których Skarb Państwa odpowiada na zasadzie art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, jak i do wypłat „tychże oszczędności” (przy czym dla słowa „tychże” brak z gramatycznego punktu widzenia jakiegokolwiek odniesienia), o tyle w drugiej części wniosku wątpliwości Wnioskodawcy zdają się koncentrować tylko na sytuacji prawnej posiadacza bankowego rachunku oszczędnościowego. Takie szczególne potraktowanie posiadacza bankowego rachunku oszczędnościowego mogłoby rodzić przekonanie, że w odniesieniu do innych osób, których uprawnienia (wierzytelności) odpowiadają obowiązkowi (długom) składającym się w sumie na zobowiązanie banku z tytułu wkładu oszczędnościowego, Skarb Państwa odpowiada według różnych – co do istotnych elementów – reguł.

Trybunał Konstytucyjny dokonując powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustala znaczenie tych istotnych pojęć, wyrażań, zwrotów, znajdujących się w wykładanym przepisie, które mają służyć rekonstrukcji norm prawnych. Celem wykładni jest usunięcie występujących w praktyce wątpliwości w taki sposób, aby nie stwarzać możliwości różnicowania sytuacji prawnej adresatów tych norm. Ustalona wykładnia winna uniemożliwiać nadanie innego znaczenia wykładanemu przepisowi ze względu na znajdujący się w nim element o nieistotnym – ze względu na charakter wątpliwości i cel wykładni usuwającej te wątpliwości – znaczeniu. Istota wskazanego przez Wnioskodawcę problemu odnosi się do zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania banków wobec jakiegokolwiek wierzyciela byleby tylko były to zobowiązania z tytułu wkładów

oszczędnościowych. Może to więc być odpowiedzialność wobec wkladcy, lecz również wobec jego następców prawnych (przede wszystkim spadkobierców), osoby, która poniosła udokumentowane rachunkami koszty pogrzebu wkladcy (art. 22 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego) lub osoby uprawnionej wskazanej przez wkladcę w ramach tak zwanego zapisu bankowego (art. 22 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego). Zobowiązania banku wobec tych osób są zobowiązaniami z tytułu wkładów oszczędnościowych. Wykładnia winna obejmować swym zakresem wszystkie sytuacje, w których uprawnieni z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także innych bankach, które korzystały z uprawnienia określonego w art. 49 Prawa bankowego przed wejściem w życie tego prawa, nie otrzymają od banku należnych im kwot. Wnioskodawca przedstawia łącznie dwie wątpliwości co do zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązanie banku z tytułu wkładów oszczędnościowych, a mianowicie wątpliwość odnoszącą się do relacji między uprawnionym z tytułu wkładów oszczędnościowych a Skarbem Państwa w okresie zawieszenia działalności banku na podstawie art. 108 Prawa bankowego i wątpliwość co do relacji między uprawnionym, Skarbem Państwa i syndykiem masy upadłości banku po ogłoszeniu upadłości banku. Wnioskodawca eksponuje zwłaszcza problem terminu spełnienia świadczenia przez Skarb Państwa i ustalonych w umowie oszczędnościowego rachunku bankowego odsetek od wkładów oszczędnościowych. Wątpliwości te należy jednak rozdzielić. Trzeba bowiem najpierw rozważyć czy Skarb Państwa może odpowiadać za zobowiązania banku już w okresie zawieszenia działalności banku. Dopiero po rozstrzygnięciu tego zagadnienia i po wyjaśnieniu charakteru prawnego odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego ukaże się istota kolejnej wątpliwości, odnoszącej się do wpływu przepisów prawa upadłościowego na zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa.

2. Przede wszystkim należy rozważyć, jaki jest charakter prawny, przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, odpowiedzialności Skarbu Państwa i jaki jest układ stosunków między Skarbem Państwa, bankiem i osobą, wobec której bank jest zobowiązany z tytułu wkładów oszczędnościowych. Wnioskodawca bez bliższego uzasadnienia przyjmuje, że zobowiązanie Skarbu Państwa jest zobowiązaniem z tytułu poręczenia. Inny pogląd w tej kwestii prezentuje Prezes Rady Ministrów w piśmie do Wnioskodawcy z dnia 15 kwietnia 1994r., wskazując, iż ustawodawca przeciwstawia odpowiedzialność Skarbu Państwa, o której mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, odpowiedzialności z tytułu gwarancji i poręczeń określonej obecnie w art. 49 pkt 3 Prawa bankowego. Prokurator Generalny uważa zaś, że przepis art. 49 pkt 1 Prawa bankowego nie zawiera żadnych odesłań do znanych w prawie polskim form prawnych zabezpieczenia wierzytelności. Należy więc przyjąć, że stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu zawartej umowy oszczędnościowego rachunku bankowego.

Żadne z przedstawionych wyżej stanowisk nie może być przyjęte bez zastrzeżeń. Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, odwołującego się do argumentów historycznych, ustawowe gwarancje państwa, gminy, związku komunalnego lub Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach lub kasach oszczędnościowych nie miały nigdy charakteru poręczenia powodującego odpowiedzialność solidarną podmiotu gwarantującego wobec osób będących wierzycielami banku czy kasy oszczędności z tytułu wkładów oszczędnościowych. Gwarancje te udzielane były przede wszystkim bankowi czy kasie oszczędnościowej i wyrażały się w obowiązku przekazania instytucji, która uzyskała gwarancję, kwot niezbędnych dla zaspokojenia roszczeń jej kontrahentów z tytułu wkładów oszczędnościowych. Taki układ stosunków był przewidziany w § 4 rozporządzenia

Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych (Dz.U. Nr 118, poz. 1069). W art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz.U. Nr 95, poz. 860) zawarte jest postanowienie, zgodnie z którym związek założycielski odpowiada, jako poręczyciel, za wkłady oszczędnościowe, przyjęte przez założoną przez siebie kasę oszczędności i za ich oprocentowanie, lecz istota tej odpowiedzialności wyjaśniona zostaje w przepisach o likwidacji kasy oszczędności, z których wynika w sposób nie budzący wątpliwości, iż związek założycielski winien z tytułu poręki dostarczyć „odpowiednich funduszy na pokrycie zobowiązań kasy z tytułu wkładów oszczędnościowych, jeżeli płynne fundusze kasy nie wystarczają na wypłatę tych wkładów” (art. 61 ust. 2).

Przytoczone wyżej przykłady historyczne świadczą o tym, że możliwe jest ukształtowanie funkcji zabezpieczenia wkładów oszczędnościowych przez stworzenie ustawowego obowiązku wypłaty odpowiednich kwot przez podmiot gwarantujący bezpośrednio kasie oszczędności. Wierzyciel tej kasy nie ma w ogóle roszczenia wobec gwarantującego bezpieczeństwo jego wkładów oszczędnościowych. Podkreśla się poza tym w cytowanych aktach prawnych społeczny charakter i cele kas oszczędnościowych („rozwijanie w najszerszych masach ludności zmysłu oszczędnościowego” – art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r.; „gminna kasa pożyczkowo-oszczędnościowa jest instytucją użyteczności publicznej” – § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r.).

Zasadnicze przeobrażenia w systemie polskiej bankowości zostały dokonane na podstawie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (tj. Dz.U. z 1951 r. Nr 36, poz. 279). Gromadzenie indywidualnych oszczędności pieniężnych stało się zadaniem powołanej do życia przez dekret (art. 5 pkt 4) Powszechnej Kasy Oszczędności. Art. 24 ust. 3 dekretu stanowił, że za zobowiązania Powszechnej Kasy Oszczędności z tytułu wkładów oszczędnościowych poręcza Państwo. W działalności Powszechnej Kasy Oszczędności nie wystąpiły takie sytuacje, które zmuszałyby do poszukiwania cywilnoprawnego znaczenia tego przepisu. Ówczesna sytuacja banków państwowych i metody oddziaływania państwa na życie gospodarcze nakazują wszakże wielką ostrożność w wykładaniu tego przepisu jako statuującego odpowiedzialność Państwa wobec wierzycieli PKO według reguł klasycznej instytucji poręczenia. Należy w tym przepisie widzieć raczej deklarację, nawiązującą do tradycji okresu międzywojennego, tej treści, że organy państwowe będą stosować wobec PKO takie środki prawne i ekonomiczne, które skutecznie będą zapobiegać niewypłacalności tego banku, odgrywającego istotną rolę w polityce gospodarczej państwa.

Art. 37 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz.U. Nr 20, poz. 121) stanowił, że za zobowiązania banku państwowego z tytułu wkładów oszczędnościowych ludności poręcza Państwo. W tym wypadku można już mówić o odpowiedzialności Państwa za zobowiązania banku państwowego (art. 7 ust. 2 *in fine*) z tytułu wkładów oszczędnościowych. Jednak i w tym wypadku zarówno sytuacja prawna banków państwowych, które stały się ważnym ogniwem oddziaływania państwowej administracji gospodarczej na procesy gospodarcze, jak i utrwalone już metody zarządzania gospodarką narodową nie pozwalają na sformułowanie poglądu tej treści, że odpowiedzialność państwa była odpowiedzialnością poręczyciela przewidzianą w kodeksie zobowiązań a później w kodeksie cywilnym. W przepisie art. 37 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. należy przede wszystkim upatrywać ograniczenie kompetencji Rady Ministrów, która w wydanym na wniosek Ministra Finansów rozporządzeniu mogła zarządzić likwidację banku państwowego, określając jednocześnie zasady i tryb likwidacji.

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 20, poz. 108) w art. 7 ust. 2 zawierała postanowienie, zgodnie z którym Skarb Państwa nie odpowiadał za zobowiązania banków z wyjątkiem zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych ludności oraz zobowiązań, za które przyjął odpowiedzialność z tytułu poręczenia. W przepisie tym odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych nie jest określona jako odpowiedzialność poręczyciela. System bankowy poddany zaś został silnej centralizacji i reglamentacji administracyjnej. Samym bankom przypisano przy tym rozległe i ważne zadania w sferze ówczesnie pojmowanej administracji gospodarczej (art. 1 i 2). Gromadzenie oszczędności pieniężnych ludności należało do Narodowego Banku Polskiego i banków spółdzielczych, których samodzielność została poważnie ograniczona przez to, że Bank Gospodarki Żywnościowej został ukształtowany jako centrala organizacyjna, finansowa i rewizyjna banków spółdzielczych oraz wykonywał w stosunku do tych banków funkcje przewidziane dla centralnych związków spółdzielni w ustawie o spółdzielniach i ich związkach (art 41 ust. 2). Terytorialny zakres działalności banku spółdzielczego został ograniczony do jednej gminy lub miasta (art. 51 ust. 2).

Pod rządem art. 7 ust. 2 ustawy z 1975 r. nie zdarzył się wypadek praktycznego zastosowania tego przepisu. Mogło to być wynikiem stosowanych wówczas instrumentów reglamentacji administracyjnej i nadzoru nad działalnością banków. Samą jednak odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązanie z tytułu wkładów oszczędnościowych, wyraźnie odróżnioną od odpowiedzialności za zobowiązania przyjętą z tytułu poręczenia, trzeba postrzegać, jako instytucję wkomponowaną w system nadzoru administracyjnego nad bankami. Jest to rozwiązanie przewidziane na wypadek nieskuteczności ówczesnych, bardzo rozbudowanych środków nadzoru nad bankami. Z cywilnoprawnego punktu widzenia przewidziana w Prawie bankowym z 1975 r. odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych była odpowiedzialnością szczególną, wynikającą z mocy ustawy.

W ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 7, poz. 56) przepis przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu wkładów oszczędnościowych i depozytów osób fizycznych został zamieszczony w rozdziale „Szczególne obowiązki i uprawnienia banków”. Również i ten przepis nie znalazł w praktyce zastosowania. Z jego usytuowania wynika, że przepis ten kreuje zobowiązanie Skarbu Państwa w stosunku do banków gromadzących wkłady oszczędnościowe. Chodziło wówczas o banki państwowe i banki spółdzielcze. Należy też zwrócić uwagę na to, że przepis art. 90 ust. 2 wyraźnie rozróżnia odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu wkładów oszczędnościowych od odpowiedzialności przyjętej z tytułu gwarancji i poręczenia.

Przepis art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe, którego dotyczy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, w swych sformułowaniach i redakcji w niewielkim stopniu różni się od sformułowań zawartych w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. Wykładnia przepisu art. 49 Prawa bankowego z dnia 31 stycznia 1989 r. prowadzi do wniosku tej treści, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania bankowe z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały „z tego uprawnienia” przed wejściem w życie Prawa bankowego z dnia 31 stycznia 1989 r., jest różna od odpowiedzialności, o której mowa w art. 49 pkt 2 tej ustawy („za które przyjął odpowiedzialność z tytułu gwarancji i poręczeń”). Już chociażby z tego względu utożsamianie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu wkładów oszczędnościowych z odpowiedzialnością poręczyciela, uregulowaną w kodeksie cywilnym, jak to postuluje Wnioskodawca, nie byłoby uprawnione. Proponowanej przez Wnioskodawcę wykładni nie

uzasadniają też względy historyczne. Omówione wyżej akty prawne, jeżeli mówiły o poręczeniu, to nadawały tej instytucji wyraźnie odmienny kształt normatywny w porównaniu z kodeksową regulacją tej instytucji. Również pod rządami kodeksu cywilnego ustawodawca konsekwentnie w kolejnych wersjach prawa bankowego rozróżniał odpowiedzialność Skarbu Państwa, z tytułu wkładów oszczędnościowych od odpowiedzialności z tytułu poręczenia. Od 1982 r. odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania banków z tytułu wkładów oszczędnościowych została uregulowana w przepisach dotyczących uprawnień banków. To, że Skarb Państwa odpowiada za zobowiązanie banku jest traktowane jako uprawnienie banku również w wykładanym art. 49 pkt 1 Prawa bankowego z dnia 31 stycznia 1989 r. Świadczy o tym tytuł rozdziału, w którym przepis został zamieszczony („Szczególne obowiązki i uprawnienia banków”), a także sformułowanie, za pomocą którego określa się krąg banków, do których odnosi się odpowiedzialność Skarbu Państwa („korzystały z tego uprawnienia”). Korelatem uprawnienia w prawie cywilnym jest obowiązek. Z treści art. 49 pkt 1 Prawa bankowego można wyprowadzić obowiązek Skarbu Państwa wobec określonych banków. Cywilnoprawne więzi między Skarbem Państwa a bankiem w ramach stosunku, który powstał z mocy art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, nie zostały bliżej uregulowane w przepisach Prawa bankowego. Nie dotyczy ich zresztą wniosek o wykładnię. Niewątpliwie ustawodawca, kształtując zobowiązanie w ten sposób, kierował się założeniem o skuteczności innych postanowień ustawy, regulujących środki nadzoru bankowego i stawiających bankom państwowym i spółdzielczym szczególne wymagania. Właśnie te szczególne wymagania i omówione wyżej długoletnie tradycje szczególnych rozwiązań prawnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych tylko w niektórych bankach wywołać musiały u osób zawierających umowy bankowego rachunku oszczędnościowego z bankami państwowymi lub spółdzielczymi przekonanie o szczególnym bezpieczeństwie zdeponowanych oszczędności.

W tym miejscu należy zastanowić się, czy i jaki stosunek obligacyjny nawiązuje się między Skarbem Państwa a wierzycielem banku, o którym mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, uprawnionym z tytułu wkładu oszczędnościowego w takim banku. Zarówno Wnioskodawca, Prokurator Generalny jak i Minister Finansów są zgodni co do tego, że z mocy wykładanego przepisu może powstać stosunek zobowiązaniowy między Skarbem Państwa a wierzycielami banku, którzy swe uprawnienia wywodzą z tytułu złożenia w tym banku wkładu oszczędnościowego. Nie tylko te zgodne – co do zasady – stanowiska wymienionych organów państwa, lecz również wielokrotnie powoływana przez Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach (np. w sprawach: K. 3/92 – OTK z 1992 r., cz. II, s. 75 i nast.; K. 6/92, OTK z 1992 r. cz. II, s. 90 i nast.; K. 1/93, OTK z 1993 r., cz. II, s. 243 i nast.; K. 8/93, OTK z 1993 r. cz. II, s. 414 i nast.) konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazują przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni mało precyzyjnego przepisu regulującego sytuację prawną obywateli rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne z korzyścią dla obywatela (*in dubio pro cive*). Ta reguła wykładni o tyle winna mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, o ile występują w niej również elementy prawa publicznego. Nie ulega zaś wątpliwości, iż w Prawie bankowym elementy te występują i w znacznym stopniu wpływają na sytuację prawną zarówno banku, jak i jego wierzycieli. Przy lekturze wykładanego przepisu każdemu nasuwa się przede wszystkim wniosek, że między Skarbem Państwa a wierzycielem banku państwowego lub spółdzielczego, który to wierzyciel wywodzi swą wiarygodność z tytułu wkładu oszczędnościowego, może się nawiązać stosunek zobowiązaniowy. Dopiero bowiem przy dokładniejszej analizie wykładanego przepisu ukazuje się druga możliwość odczytania tego przepisu. Zawarte w nim postanowienia, mogą być rozumiane jako statuujące stosunek zobowiązaniowy przede wszystkim między

Skarbem Państwa a bankiem. To, czy przepis ten statuuje zobowiązanie między Skarbem państwa a wierzycielem banku, jest wątpliwe i tę właśnie wątpliwość trzeba (*in dubio pro cive*) usunąć z korzyścią dla obywatela, rozstrzygając ten wstępny problem pozytywnie.

Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów prezentują stanowisko, zgodnie z którym powstaje zobowiązanie między Skarbem Państwa a wierzycielem banku, lecz dopiero z chwilą zakończenia lub przynajmniej w pełnym toku postępowania upadłościowego. Istota tego stanowiska sprowadza się do tego, że Skarb Państwa byłby zobowiązany z tytułu następstwa prawnego po upadłym banku. Upadłość prowadzi do utraty przez bank bytu prawnego. W odniesieniu do banku spółdzielczego wynika to z art. 136 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz. 210 z późn. zm.). Likwidacja banku państwowego po jego upadłości winna nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP (art. 58 ust. 1 Prawa bankowego). Prezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów koncepcji nie można uznać za zasadną, gdyż dla następstwa prawnego w razie utraty bytu prawnego przez osobę prawną winna zawsze istnieć wyraźna podstawa prawna, a za taką nie można uznać postanowienia art. 49 pkt 1 Prawa bankowego.

Z przyczyn, o których była mowa, nie można też uznać za zasadną koncepcji Wnioskodawcy, opartej na daleko posuniętej analogii z instytucją poręczenia. Umowa poręczenia według kodeksu cywilnego (art. 876 § 1) zawierana jest między poręczycielem a wierzycielem (w tym wypadku osobą uprawnioną wobec banku z tytułu wkładu oszczędnościowego). Z powyższych wywodów wynika zaś, że Skarb Państwa na mocy ustawy zobowiązany jest przede wszystkim wobec banku (dłużnika z tytułu zgromadzonych wkładów oszczędnościowych). Zobowiązanie wobec wierzyciela banku może po stronie Skarbu Państwa w ogóle nie powstać. Odpowiedzialność poręczyciela byłaby odpowiedzialnością współdłużnika solidarnego (art. 881 k.c.). Solidarna odpowiedzialność Skarbu Państwa musiałaby wyraźnie wynikać z Prawa bankowego (art. 369 k.c.). Z przepisów tej ustawy nie wynika zaś, aby Skarb Państwa miał być współdłużnikiem solidarnym, a wręcz przeciwnie, nawet w trudnym dla banku okresie zawieszenia działalności, bank ma obowiązek regulować przede wszystkim zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych.

Uznanie za bezzasadne powyższych koncepcji stosunku między Skarbem Państwa, a wierzycielem banku, o którym mowa w art. 49 pkt 1, przy zaakceptowaniu twierdzenia tej treści, że stosunek taki może się nawiązać, powoduje, że w stosunku tym należy widzieć ustawową gwarancję. Skarb Państwa zobowiązany jest wykonać zobowiązania banku z tytułu wkładów oszczędnościowych. Odpowiedzialność Skarbu Państwa ma charakter posiłkowy i uzależniona jest od wystąpienia określonej ustawowo przyczyny. Układ stosunków, który wynika z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego najbliższy jest tzw. umowie wyręki (por. Kodeks cywilny. Komentarz Tom 2, Warszawa 1972, s. 1711-1712), w której osoba trzecia (w tym wypadku Skarb Państwa) zobowiązuje się wobec dłużnika (banku), że wykona jego zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik tego zobowiązania nie wykonał. Nie każde jednak niewykonanie zobowiązania przez bank rodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa wobec wierzyciela banku. Chodzi o taką sytuację, w której bank nie może wykonać swego zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych z powodu takiego stanu majątkowego, który oficjalnie został uznany za uzasadniający podjęcie działań zmierzających do pozbawienia banku możliwości dalszego samodzielnego działania. Wobec takiego stanu wierzyciel banku nie może oczekiwać, aby bank wykonał samodzielnie zobowiązanie. Przekazanie zaś przez Skarb Państwa środków finansowych banków rodzi niebezpieczeństwo, na które zasadnie wskazuje Prokurator Generalny, że środki te bank korzystający jeszcze z ograniczonej samodzielności, przeznaczy na regulowanie zobowiązań nie objętych ustawową gwarancją Skarbu

Państwa. Jedynym racjonalnym sposobem rozwiązania tego problemu bez naruszenia interesów zarówno Skarbu Państwa jak i wierzyciela banku z tytułu wkładów oszczędnościowych jest właśnie wyłączenie banku przez Skarb Państwa i uregulowanie tych zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, których bank nie jest w stanie wykonać. Dla ustalenia czy bank rzeczywiście nie może uregulować zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych służy procedura nadzoru bankowego, która – przy jedynym możliwym założeniu, że organ tego nadzoru dba należycie o interesy Skarbu Państwa, winna umożliwiać zapoznanie się przez odpowiednią *statio fisci* ze stanem majątkowym banku w chwili zawieszenia jego działalności. Skarb Państwa jest szczególnym uczestnikiem obrotu prawnego, gdyż działa przez organy państwowe i ich aparat wykonawczy. Można więc w zasadzie zakładać, że działający za Skarb Państwa postępują w taki sposób, aby nie narazić interesu majątkowego Skarbu Państwa, a także uprawnionego interesu majątkowego innych uczestników tego obrotu. Założenie to jest szczególnie aktualne wówczas, gdy zobowiązanie Skarbu Państwa zostało ukształtowane przez ustawę.

Ze względu na powołaną wcześniej zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny opowiada się za takim rozumieniem przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego odpowiedzialności Skarbu Państwa. Nie bez znaczenia jest tu także długoletnia i społecznie akceptowana tradycja obejmowania wierzytelności z tytułu wkładów oszczędnościowych szczególną ochroną prawną. Wzgląd na tę tradycję nie może być pominięty przy poszukiwaniu odpowiedzi na kolejne pytanie, a mianowicie czy Prawo bankowe nie zawiera takiego postanowienia, które wyłączałoby możliwość żądania przez wierzycieli banku, o którym mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, bezpośrednio od Skarbu Państwa spełnienia świadczenia wynikającego z umowy łączącej wkładcę z bankiem. Takich „odmiennych postanowień” Prokurator Generalny zdaje się dopatrywać w przepisach art. 110-115 Prawa bankowego, wprowadzających pewne odrębności w postępowaniu upadłościowym w stosunku do ogólnie przyjętych norm zawartych w Prawie upadłościowym. Należy więc zwrócić uwagę na to, że zarówno art. 113 ust. 4 jak i art. 115 Prawa bankowego potwierdzają jedynie to, że po ogłoszeniu upadłości banku – w tym również takiego, któremu nie przysługuje uprawnienie określone w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego – w skład masy upadłości wchodzi „zobowiązania” (art. 113 ust. 4) lub „należności” (art. 115) z tytułu wkładów oszczędnościowych. Przepisy te nie mogą być uznane za ustawowe zastrzeżenie, które wyłączałoby odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania banku z tytułu wkładów oszczędnościowych przed zakończeniem postępowania upadłościowego. Za zasadne należy przy tym uznać stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uzasadnieniu postanowienia składu 7-miu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1994 r. (III. CZP 177/93), zgodnie z którym spełnienie świadczenia przez Skarb Państwa w ramach odpowiedzialności przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego mogłoby powodować ten skutek, że Skarb Państwa wszedłby w prawa zaspokojonego wierzyciela (art. 518 § 1 pkt 1 k.c.). Skarb Państwa staje się więc po zaspokojeniu wierzycieli upadłego banku wierzycielem wobec banku, o którym mowa w art. 113 ust. 4 Prawa bankowego lub może brać udział w miejsce zaspokojonego wierzyciela w postępowaniu upadłościowym. Szczególne rozwiązania Prawa bankowego odnoszące się do upadłości banku nie wyłączają więc bezpośredniego roszczenia wierzyciela banku, o którym mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, wobec Skarbu Państwa, a wręcz przeciwnie pozwalają uznać, że niezwłoczne zaspokojenie tego roszczenia leży przede wszystkim w interesie Skarbu Państwa. Czym szybsze i pełniejsze jest zaspokojenie roszczeń wierzycieli upadłego banku tym dogodniejsza i silniejsza jest pozycja Skarbu Państwa wobec banku – nabywcy

upadłego banku (art. 113 ust. 4) i w postępowaniu upadłościowym, jeżeli do nabycia upadłego banku nie dojdzie (art. 115).

3. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że wkladca, jego następcy prawni a także osoby uprawnione na podstawie art. 22 ust. 1 Prawa bankowego mogą żądać świadczenia bezpośrednio od Skarbu Państwa. Sporny jest wszakże moment powstania obowiązku spełnienia świadczenia przez Skarb Państwa. Przy rozstrzygnięciu tego problemu należy zwrócić uwagę na to, że swoistym korelatem uprawnienia banku przewidzianego w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego jest podleganie przez bank nadzorowi bankowemu, którego szczególnie eksponowanym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych (art. 100 ust. 3 pkt 1 Prawa bankowego). Nie bez znaczenia więc dla ustalenia momentu, w którym powstaje odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania banku z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w bankach, o których mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, jest powoływana przez Wnioskodawcę konstytucyjna zasada zaufania obywatela do państwa. Wprawdzie Skarb Państwa jest osobą prawa prywatnego, a powołana zasada odnosi się do państwa jako podmiotu prawa publicznego, działającego przez swe organy, lecz przecież nie należą do rzadkości wypadki, w których Skarb Państwa odpowiada – i to jest jedną z przyczyn jego prawnego bytu – za zobowiązania wynikające z nieprawidłowego działania organów i funkcjonariuszy państwa (por. art. 417 k.c.). Jeżeli więc nałożenie na Skarb Państwa w drodze ustawy odpowiedzialności za zobowiązania niektórych banków z tytułu wkładów oszczędnościowych zbiega się z ustawową deklaracją tej treści, że celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych, to obywatel ma prawo oczekiwać, że w sytuacji, gdy nadzór okazał się bezskuteczny, Skarb Państwa wykona swe zobowiązanie bez zwłoki. Bezpieczeństwo wkładów oszczędnościowych wyraża się bowiem nie tylko w tym, że wkladca lub inne osoby uprawnione z tytułu wkładów oszczędnościowych odzyska kiedykolwiek zgromadzone na rachunku bankowym kwoty, lecz przede wszystkim w tym, że kwoty te na żądanie uprawnionego winny zostać wypłacone bezzwłocznie. Pieniądze deponuje się w banku dla łatwiejszego osiągnięcia zakładanych przez wkladcę celów. Skarb Państwa jest uważany zaś za szczególnie „bezpiecznego” uczestnika obrotu prawnego (np. Prawo upadłościowe nie przyznaje mu w ogóle zdolności upadłościowej – art. 3 § 1 Prawa upadłościowego). Samo zaś gromadzenie wkładów oszczędnościowych w bankach, o których mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, jest popierane przez państwo (jest to już ugruntowana tradycja), a nadto w odniesieniu do banków państwowych – nie jest obojętne z punktu widzenia interesów majątkowych Skarbu Państwa.

Na treść wykładni art. 49 pkt 1 Prawa bankowego nie może, w związku z tym co zostało powiedziane, pozostać bez wpływu wynikająca z art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) zasada całkowitej ochrony własności osobistej. Zasada ta nakazuje tłumaczenie i stosowanie norm ustaw zwykłych w sposób zapewniający całkowitą ochronę własności osobistej (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., OTK z 1989 r., s. 23-42). Samą zaś własność osobistą Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie traktował jako synonim mienia obejmującego nie tylko prawo własności, lecz także inne prawa majątkowe, nie wyłączając praw obligacyjnych (zob. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., OTK z 1992 r. cz. I. s. 93 i nast., orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. OTK z 1993 r. cz. II, s. 319 i nast.; orzeczenie z dnia 30

listopada 1993 r., OTK z 1993 r. cz. II, s. 396 i nast.). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje.

Tak pojmowana własność zostaje poważnie ograniczona wówczas, gdy na skutek odmowy uregulowania przez bank zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych uprawniony nie może dysponować środkami zgromadzonymi na bankowym rachunku oszczędnościowym. W sytuacji takiej, gdy odmowa wywiązania się przez bank z zobowiązania jest wynikiem stanowiska banku, które nie jest uzasadnione stanem określonym w art. 108 ust. 1 Prawa bankowego, ograniczenie prawa własności może być usunięte po zastosowaniu przez uprawnionego środków przewidzianych w materialnym i procesowym prawie cywilnym. Nie ma podstaw, aby w takiej sytuacji odpowiedzialność za zobowiązanie banku ponosił Skarb Państwa. Odpowiedzialność ta ma bowiem charakter posiłkowy.

Sytuacja zasadniczo zmienia się w okresie zawieszenia działalności banku (art. 109 Prawa bankowego). Samo zawieszenie działalności banku następuje po stwierdzeniu bezskuteczności innych środków nadzoru bankowego (art. 104-107 Prawa bankowego). Samodzielność i uprawnienia banku w okresie zawieszenia działalności są znacznie ograniczone. W okresie zawieszenia działalności bank reguluje zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat, rachunków bieżących i kredytu refinansowego, przy czym z pierwszeństwa korzystają zobowiązania wobec osób prawnych i fizycznych nie będących członkami (akcjonariuszami banku). Regulowanie innych zobowiązań ulega wstrzymaniu (art. 109 pkt 1 Prawa bankowego). Przy braku możliwości majątkowych a także przy niesumienności banku w odniesieniu do kolejności regulowania zobowiązań pierwszeństwo przysługujące uprawnionym z tytułu wkładów oszczędnościowych jest uprawnieniem, z którego nie wynika w praktyce skuteczne roszczenie wobec banku. Jeżeli nadzór bankowy jest sprawowany prawidłowo, a organ nadzoru informuje o sytuacji majątkowej zawieszonoego banku Ministra Finansów, powinny zostać podjęte przez organy państwowe takie środki, aby wierzyciele banku z tytułu wkładów oszczędnościowych mogli już w okresie zawieszenia banku otrzymać należne im świadczenie pieniężne. Zawieszenie działalności banku jest oficjalnym stwierdzeniem złego stanu majątkowego banku. Jeżeli w okresie zawieszenia działalności bank nie reguluje na żądanie wierzyciela zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, wówczas ten wierzyciel może skutecznie żądać, aby Skarb Państwa spełnił należne od banku świadczenie. Taka jest bowiem treść zobowiązania o charakterze gwarancyjnym zawartego w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego i zgodnie z tak rozumianą treścią zobowiązanie to powinno być przez Skarb Państwa wykonane (art. 354 § 1 k.c.).

Nie są zasadne argumenty Prokuratora Generalnego odwołujące się do praktycznych trudności organizacyjnych w regulowaniu przez Skarb Państwa zobowiązań banku z tytułu wkładów oszczędnościowych. Trudności te nie mogą bowiem wpływać niekorzystnie na sytuację wierzycieli banku z tytułu wkładów oszczędnościowych, a okres od zastosowania pierwszych środków nadzoru bankowego do zawieszenia działalności banku jest zwykle wystarczająco długi, aby odpowiednie organy i służby państwowe poczyniły niezbędne przygotowania do ewentualnego spełnienia przez Skarb Państwa świadczeń pieniężnych. Argumentom tym można zresztą skutecznie przeciwstawić argument tej samej natury, a mianowicie taki, że uczestniczenie dużej liczby drobnych wierzycieli uprawnionych z tytułu wkładów oszczędnościowych w postępowaniu upadłościowym znakomicie komplikuje to postępowanie, podczas gdy przejście spleconych wierzytelności na Skarb Państwa sprzyja sprawności postępowania upadłościowego bez szkody dla interesów Skarbu Państwa (por. art. 147 i 157 Prawa upadłościowego oraz art. 115 Prawa bankowego w związku z art. 518 § 1 pkt 1 k.c.).

4. Z tego co zostało wyżej powiedziane wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa ma charakter posiłkowy i może powstać dopiero w określonej sytuacji zawieszenia działalności banku i nieuregulowania w tym okresie przez bank zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych. Posiłkowy charakter odpowiedzialności Skarbu Państwa powoduje to, że podmiot ten nie jest zobowiązany do świadczenia w zakresie większym niż jest do tego zobowiązany bank, za którego zobowiązanie Skarb Państwa odpowiada. Do momentu ogłoszenia upadłości banku Skarb Państwa odpowiada za zobowiązania banku w zakresie wynikającym z umowy bankowego rachunku oszczędnościowego i ewentualnie z postanowień art. 22 pkt 1 Prawa bankowego. Ogłoszenie upadłości powoduje w odniesieniu do zobowiązań upadłego banku modyfikacje ich treści (Tytuł I, Dział II, Rozdział III Prawa upadłościowego). W odniesieniu do zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych będzie miał zastosowanie przede wszystkim art. 32 § 1 i art. 33 § 1 Prawa upadłościowego. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że zobowiązania pieniężne upadłego, których termin płatności nie nastąpił, stają się płatne z dniem ogłoszenia upadłości, co oznacza modyfikacje umów, których przedmiotem są wkłady terminowe. Drugi z tych przepisów stanowi, że odsetki od wierzytelności, przypadających od upadłego, nie biegną w stosunku do masy od daty ogłoszenia upadłości, co oznacza, że również wkładcy i jego następcom prawnym nie należą się umówione w umowie bankowego rachunku oszczędnościowego odsetki. Z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego nie wynika, aby zawarte w Prawie upadłościowym postanowienia materialnego prawa cywilnego miały pozostawać bez wpływu na zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa. Dłużnik posiłkowy nie może odpowiadać w większym zakresie aniżeli dłużnik główny. Art. 49 pkt 1 Prawa bankowego częściowo tylko zdejmuje z wierzyciela określonych w tym przepisie banków ryzyko. Wierzyciel zyskuje wprawdzie dłużnika dodatkowego, lecz nie unika niedogodności wynikających z modyfikacji zobowiązania łączącego go z dłużnikiem głównym. Skarb Państwa nie jest współdłużnikiem solidarnym i nie jest też przejemcą długu w rozumieniu art. 519 § 1 k.c. Można jedynie mówić o takiej współodpowiedzialności Skarbu Państwa i banku, która sprowadza się do tego, że spełnienie świadczenia przez któregokolwiek z dłużników powoduje wygaśnięcie zobowiązania przy czym zakres odpowiedzialności wyznaczony jest zakresem odpowiedzialności banku jako dłużnika głównego.

5. Ustalenia wynikające z rozważań zawartych w punkcie 4 niniejszego uzasadnienia pozwala rozstrzygnąć podniesiony we wniosku o wykładnię problem odsetek od wkładów. Odsetki te nie biegną w stosunku do masy upadłościowej od daty ogłoszenia upadłości. Jeżeli wierzyciel banku żąda w okresie zawieszenia banku – po odmowie uregulowania przez bank zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych – bezpośrednio od Skarbu Państwa spełnienia świadczenia, wówczas świadczenie to powinno być spełnione przez Skarb Państwa niezwłocznie (art. 455 k.c.). Z właściwości tego zobowiązania nie wynika bowiem inny termin, a wręcz przeciwnie przedstawione wyżej argumenty odnoszące się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa przysługującego uprawnionym z tytułu wkładów oszczędnościowych przemawiają za przyjęciem powinności Skarbu Państwa do niezwłocznego spełnienia świadczenia pieniężnego. Ta powinność Skarbu Państwa jest jego „własną” powinnością niezależną od powinności banku w tym sensie, że skutki opóźnienia się ze spełnieniem świadczenia ustala się w odniesieniu tylko do Skarbu Państwa. Ma więc wówczas zastosowanie art. 481 § 1 i 2 k.c., z którego wynika, że wierzycielowi należą się odsetki ustawowe, a ewentualnie w wypadku oprocentowania wkładu według stopy wyższej niż stopa ustawowa za okres sprzed ogłoszenia upadłości banku wierzyciel będzie mógł żądać od Skarbu Państwa odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy (argument z art. 481 § 2

zdanie drugie w związku z art. 359 § 1 k.c. i w związku z art. 33 § 1 Prawa upadłościowego). Rzeczą sądu orzekającego w konkretnej sprawie będzie ustalenie co w okolicznościach konkretnej sprawy oznacza użyty w art. 455 k.c. termin „niezwłocznie”.

6. Na treść ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni art. 49 pkt 1 nie ma wpływu uchwalenie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Przez uchwalenie tej ustawy nie staje się bezprzedmiotowa sprawa o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 Prawa bankowego w brzmieniu sprzed wejścia powołanej ustawy w życie. Przepis, który jest przedmiotem wniosku, będzie bowiem nadal obowiązywał w tym znaczeniu, że będzie mógł być stosowany do sytuacji z przeszłości według reguły przejściowej zawartej w art. 46 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Sama zaś ustawa świadczy o tym, że ustawodawca wyciągnął stosowne wnioski z braku jednoznaczności wykładanego przepisu, a także innych wiążących się z nim przepisów Prawa bankowego. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wzbogacenie środków nadzoru bankowego przez dodanie do Prawa bankowego art. 105¹ przewidującego ustanowienie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego kuratora nadzorującego wykonanie programu uzdrawiającego przez bank. Brak tego środka nie pozostawał bez wpływu na skuteczność nadzoru bankowego w rozważanym przez Trybunał Konstytucyjny stanie prawnym, co z kolei w znacznym stopniu przyczyniło się do powstania problemów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 Prawa bankowego. Skutków tego – uznanego przez ustawodawcę – braku rozważanej przez Trybunał Konstytucyjny regulacji nie mogą ponosić podmioty, którym wykładany przepis przyznał uprawnienie o treści ustalonej w niniejszej uchwale.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 49 pkt 1 Prawa bankowego jak w sentencji.