



Sygn. akt IV CSK 542/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo - Kredytowej
[...] w W.

przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo - Kredytowej w S.

o ustalenie nieważności uchwały,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 10 kwietnia 2013 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 29 grudnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Po rozpoznaniu sprawy z powództwa Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej [...] (dalej jako: „Kasa”), Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 4 lipca 2011 r. ustalił nieważność uchwały nr 1 Zarządu pozwanej Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w S. (dalej jako: „Kasa Krajowa”) oraz zasądził koszty postępowania. Rozstrzygnięcie to zapadło po ustaleniu, że Zarząd Kasy Krajowej uchwalił dnia 24 kwietnia 2001 r. „Warunki, tryb sporządzania oraz zakres programów naprawczych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”, a dnia 26 czerwca 2006 r. uchwalił tekst jednolity tych „Warunków”. W uchwale tej wskazano, że w wypadku straty bilansowej lub groźby jej nastąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub utraty płynności spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa (dalej jako: „kasa” lub „kasy”), której dotyczy to zdarzenie, powinna zawiadomić o tym niezwłocznie Kasę Krajową oraz opracować projekt programu naprawczego. W uchwale uregulowany został także tryb sporządzania takiego projektu, dający Kasie Krajowej upoważnienie do wyznaczenia w tym celu terminu. W razie zaniechania przez kasę podjęcia wskazanych działań, może ona zostać zobowiązana przez Kasę Krajową do przedstawienia projektu programu naprawczego. Sąd Okręgowy dopatrył się szeregu wad w treści uchwały, przede wszystkim stwierdził jednak, że do jej wydania przez Kasę Krajową i zobowiązania kas do sporządzania programów naprawczych brak było podstawy ustawowej. Uprawnień takich nie dawały Kasie Krajowej zwłaszcza art. 34-42 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm., dalej jako: „u.s.k.o.k.”) i z tej przyczyny na podstawie art. 58 § 1 k.c. należało stwierdzić nieważność podjętej uchwały.

Po rozpoznaniu apelacji Kasy Krajowej, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29 grudnia 2011 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania. Przyjmując trafność ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie, Sąd Apelacyjny dokonał odmiennych ocen prawnych i uznał, że stanowisko zaprezentowane przez pozwaną co do zgodności z prawem uchwały Zarządu Kasy Krajowej znajduje oparcie wprost w przepisach u.s.k.o.k. Wskazał zwłaszcza na cel nadzoru Kasy Krajowej nad kasami, wyrażony w art. 34

u.s.k.o.k., powołując się w tym kontekście na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2010 r., IV CSK 62/10 (LEX nr 848150). Przepis ten określa, zdaniem Sądu Apelacyjnego, cel działalności Kasy Krajowej jako zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy. Jak wskazał Sąd Apelacyjny, kolejne przepisy u.s.k.o.k. uściślają także sposób rozumienia terminu „sprawowanie nadzoru”. Biorąc pod uwagę, że Kasa Krajowa sprawuje nadzór nad kasami oraz może tworzyć fundusz stabilizacyjny, przeznaczony między innymi na programy naprawcze, to – w świetle art. 40 u.s.k.o.k. i zasad nadzoru w Prawie bankowym - zdaniem Sądu Apelacyjnego uzasadniona jest konkluzja, że w związku z uprawnieniem Kasy Krajowej do zapewnienia stabilności finansowej kas, niewątpliwie mogła ona wyznaczyć powodowej Kasie termin na opracowanie programu naprawczego oraz zlecić jego uzupełnienie lub ponowne opracowanie. Stało się to podstawą wniosku, że kwestionowana przez powódkę uchwała Kasy Krajowej była zgodna z prawem i powództwo należało oddalić, zmieniając w tym względzie wyrok Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie prawa materialnego, tj. art. 34 w związku z 36 ust. 3 i art. 40 u.s.k.o.k. oraz w związku z art. 1 i art. 142-146 Prawa bankowego, polegające na błędnej wykładni wskazanych przepisów, a w konsekwencji także naruszenie art. 58 § 1 k.c. przez jego niezastosowanie; art. 22 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jedn. tekst Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 – tj. ze zm., dalej jako u.s.d.g.) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zaskarżona uchwała nie narusza zasad swobody gospodarczej. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana sprawa jest kolejnym przykładem licznych sporów sądowych wszczynanych przez poszczególne kasy z Kasą Krajową, w związku z nadmierną ich zdaniem ingerencją Kasy Krajowej w działalność samodzielnych spółdzielni. Są one wprowadzane z mocy prawa członkami Kasy Krajowej jako spółdzielni osób prawnych, zarazem posiadają jednak osobowość prawną w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Sprawa ta ukazuje po raz kolejny ułomność dotychczasowej regulacji prawnej ustroju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które mimo leżącej u ich podstaw szlachetnej idei samopomocowej organizacji członków spółdzielni stały się parabankami realizującymi różne formy działalności bankowej, jednak bez przynależnego bankom nadzoru. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r., IV CSK 462/07 (LEX nr 368445) działalność kas, tożsama z bankami, powinna zostać objęta nadzorem państwowym, najlepiej o charakterze specjalistycznym, jaki występuje w przypadku banków. Jak dotąd natomiast, co również podniósł Sąd Najwyższy, kasy oraz Kasa Krajowa działały jednak bez nadzoru państwowego. Postulaty podnoszone w tym zakresie od wielu lat znalazły pożądane rozwiązanie w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 855 ze zm. - dalej jako „nowa u.s.k.o.k.”), w której kasy i Kasę Krajową poddano nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w nowej u.s.k.o.k. i w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.). Jak wynika z przepisów nowej u.s.k.o.k., nadzór ten odpowiada nadzorowi sprawowanemu nad bankami i innymi instytucjami rynku finansowego, do którego wliczone zostały także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Aktualnie rola Kasy Krajowej sprowadzona została do prawidłowych rozmiarów, jako spółdzielnia zrzeszająca kasy posiadające status spółdzielni.

Skarżąca ma rację, że wyjściowy punkt odniesienia dla oceny zakresu nadzoru wykonywanego przez Kasę Krajową stanowią art. 22 Konstytucji i art. 6 u.s.d.g., z których wynika, że ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest możliwe tylko z mocy ustawy i tylko w razie konieczności wynikającej z ważnego interesu publicznego. Nie wymaga szerszych wyjaśnień, że kasy posiadają status przedsiębiorców, zaś prowadzona przez nie działalność jest działalnością

gospodarczą w rozumieniu obu tych przepisów. Pogląd ten podzielany jest przez Sąd Najwyższy (wyrażono go zwłaszcza w uchwale z dnia 21 stycznia 2010 r., III CZP 125/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 107 oraz w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r., II CSK 446/11, LEX nr 1250565). Status ten potwierdziła także sama powódka oraz pozwana, w piśmie z dnia 19 grudnia 2012 r. W konsekwencji, oba wskazane wyżej przepisy stosują się wprost do działalności kas. Z tego powodu rozstrzygnięcie sprawy wymaga oceny, czy przepisy u.s.k.o.k. stanowiły wystarczającą podstawę domagania się przez Kasę Krajową sporządzenia programu naprawczego w ramach sprawowania nadzoru. Żądanie to bez wątpienia ogranicza sferę autonomii kas, uzależniając istotne elementy prowadzonej przez nie działalności od akceptacji Kasy Krajowej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na charakter zaskarżonej uchwały Kasy Krajowej. Jej przedmiotem jest generalne zobowiązanie kas podlegających nadzorowi Kasy Krajowej do przedstawienia planów naprawczych. Ma więc ona charakter abstrakcyjny, nie zaś konkretny – który odnosiłby się do konkretnej kasy i konkretnej sytuacji, w której konieczne byłoby wdrożenie programu naprawczego.

Biorąc to pod uwagę, należy rozważyć podstawowy, jak się wydaje, argument za dopuszczalnością podjęcia zaskarżonej uchwały, wskazany zarówno przez pozwaną jak i przez Prokuratora Generalnego. Opiera się on na funkcjonalnym utożsamieniu nadzoru sprawowanego przez Kasę Krajową oraz nadzoru bankowego. Zgodnie z tym tokiem rozumowania, w obu wypadkach powinien on obejmować ten sam zakres, w każdym z nich w grę wchodzi bowiem ochrona analogicznego interesu osób powierzających swój majątek innemu podmiotowi (kasie lub bankowi) oraz podobne rodzaje zagrożeń. Innymi słowy, w obu wypadkach mechanizmy nadzoru powinny gwarantować bezpieczeństwo wypłacalności – odpowiednio: banku wobec jego klientów i kasy wobec jej członków - oraz stabilność finansową ze względu na stopień podejmowanego ryzyka finansowego. Z tego powodu, biorąc pod uwagę możliwość żądania przez Komisję Nadzoru Finansowego opracowania programu naprawczego przez bank (art. 142 ust. 2-3 Prawa bankowego), uzasadnione wydawać się może istnienie analogicznego uprawnienia po stronie Kasy Krajowej. Za wnioskiem tym

przemawiać może także przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego możliwości żądania programu naprawczego w przepisach nowej u.s.k.o.k. Stanowi ona o programie naprawczym kasy w kilku regulacjach (art. 76, art. 77, art. 73), przy czym decydowanie o wyznaczeniu danej kasie terminu do opracowania programu naprawczego ustawa pozostawia Komisji Nadzoru Finansowego, z jej własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek Kasy Krajowej (art. 76).

Rozwiązania nowej u.s.k.o.k., mimo że nie odnoszą się do uchwały stanowiącej przedmiot sprawy (podjętej pod rządem przepisów dotychczasowych), wywierają jednak wpływ na jej ocenę prawną. Wynika z nich, że nałożenie obowiązku opracowania i przedłożenia przez zarząd kasy programu naprawczego wymaga, poza spełnieniem określonych przesłanek materialnych, wskazania takiego obowiązku w przepisach. Wbrew twierdzeniom pozwanej, wprowadzając jako postać tego nadzoru możliwość żądania od kas opracowania programu naprawczego, nowa u.s.k.o.k. nie wzorowała się jednak na wcześniejszych przepisach. W nowej regulacji nadzór ten ma bowiem charakter nadzoru bankowego i wykonywany jest przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie zaś przez Kasę Krajową.

Zmiana dotychczasowego modelu nadzoru nad działalnością kas w nowej u.s.k.o.k. prowadzi natomiast do odmiennego wniosku. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że stosunki między Kasą Krajową a kasami są relacją między niezależnymi podmiotami prawa. Zgodnie z przepisami u.s.k.o.k. (zwłaszcza art. 39 i 40) Kasa Krajowa sprawuje przede wszystkim funkcje kontrolne, które należy odróżnić od funkcji nadzorczych – realizowanych przez nią w ograniczonym zakresie, w którym ustawodawca zezwala na władcą ingerencję w działalność kas, ograniczając tym samym ich autonomię jako odrębnych podmiotów prawa. Z tego powodu, wszelkie kompetencje nadzorcze przyznane przez ustawodawcę Kasie Krajowej powinny być interpretowane ściśle, jako wyjątkowe przejawy ingerencji w niezależność kas jako odrębnych spółdzielni.

W konsekwencji, wątpliwe wydaje się zwłaszcza analogiczne odnoszenie do Kasy Krajowej uprawnień nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego. Utożsamianie nadzoru wykonywanego do tej pory przez Kasę Krajową z nadzorem

bankowych jest tym bardziej wątpliwe, że dotyczy dwóch różnych modeli organizacyjnych. Podczas gdy Komisja Nadzoru Finansowego jest niezależnym od banków organem państwowym, Kasa Krajowa pozostaje spółdzielnią zrzeszonych w niej kas, a więc spółdzielnią spółdzielni, znajdującą się bezpośrednio w strukturze ustrojowej kas. Sprawia to, że nadzór Kasy Krajowej ma charakter wewnętrzny, w przeciwieństwie do zewnętrznego nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, co wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., IV CSK 462/07 (LEX nr 368448).

Nakładając na Kasę Krajową w art. 34 u.s.k.o.k. obowiązek zapewnienia stabilności finansowej kas, ustawodawca przewidział utworzenie przez nią funduszu stabilizacyjnego, którego szczegółowe zasady powstania i przeznaczenie określa statut Kasy Krajowej (art. 36 ust. 3 u.s.k.o.k.). Postanowienia statutu przewidują natomiast przeznaczenie funduszu na potrzeby stabilizowania działalności kas oraz Kasy Krajowej, w szczególności na finansowanie programów naprawczych. Jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny, postanowienia statutu określają więc zarówno zasady tworzenia funduszu stabilizacyjnego jak i jego przeznaczenie. Jak również trafnie dostrzeżono w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, sposób przeznaczenia funduszu stabilizacyjnego pozostaje w ścisłym związku z finansowaniem programów naprawczych, przy czym programy te stanowią wyraz nadzoru sprawowanego przez Kasę Krajową nad zrzeszonymi w niej kasami.

Wniosek ten prowadzi jednak do dalszej konkluzji, zgodnie z którą wymaganie opracowania oraz przedłożenia programu naprawczego przez konkretną kasę powinno wynikać z potrzeby uruchomienia wobec tej kasy funduszu stabilizacyjnego. Innymi słowy, opracowanie tego programu jest potrzebne wówczas, gdy wystąpią przesłanki do uruchomienia programu naprawczego. Jeśli natomiast nie ma potrzeby finansowego stabilizowania danej kasy, wątpliwe jawi się ingerowanie w jej funkcjonowanie tak dalece, by żądać od niej opracowania programu naprawczego, a następnie wymagać jego uszczegółowienia i ponownego opracowywania, jeśli już przygotowany program nie spotyka się z aprobatą Kasy Krajowej. Z uwagi na funkcje programu naprawczego, możliwość żądania go przez Kasę Krajową nie może służyć jako pretekst do ograniczania autonomii i samodzielności kas przez domniemywanie w tym zakresie uprawnień niemających

oparcia w art. 34 u.s.k.o.k. Z tych powodów, jak trafnie stwierdził Sąd pierwszej instancji, podstawy abstrakcyjnego żądania sporządzenia programu naprawczego nie stanowią art. 39 i 40 u.s.k.o.k.

Przenosząc te wnioski na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że - jak wynika z ustaleń faktycznych przyjętych przez Sąd Apelacyjny za Sądem pierwszej instancji, powodowa Kasa nigdy nie korzystała z funduszu stabilizacyjnego ani nie przewidywała skorzystania z niego w przyszłości. Z tego powodu niecelowe było przymuszanie jej do ponoszenia kosztów tworzenia kolejnych wersji programu naprawczego, wymaganych przez Kasę Krajową. W świetle korespondencji prowadzonej pomiędzy stronami uzasadniony wydaje się wniosek, że Zarząd pozwanej nie miał zamiaru przyjąć żadnej wersji programu naprawczego powódki, nie przestrzegając także wymaganych terminów. W rezultacie, od szeregu lat Kasa nie posiada zaakceptowanego przez Kasę Krajową programu naprawczego, mimo funkcjonowania w niej obecnie prawidłowych własnych organów. Równocześnie, Kasa Krajowa, w razie zajścia stosownych przesłanek, może skorzystać wobec niej z przewidzianych w u.s.k.o.k. środków nadzorczych - co zresztą czyniła w przeszłości, ustanawiając m.in. zarząd komisaryczny.

W konsekwencji, nie można uznać, by Kasa Krajowa posiadała, na podstawie przepisów u.s.k.o.k., uprawnienia analogiczne do Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie sporządzania programów naprawczych. Jak wskazują okoliczności sprawy, dążyła ona natomiast różnymi metodami do przypisania sobie tego statusu, mimo braku podstawy prawnej. Pod rządem u.s.k.o.k. Kasa Krajowa mogła żądać zatem opracowania programu naprawczego tylko od konkretnej kasy w związku z przesłankami do uruchomienia wobec niej programu stabilizacyjnego lub innych czynności wyraźnie wskazanych tą ustawą, nie zaś nakładać taki obowiązek drogą uchwały swojego Zarządu na ogół kas bez związku z działaniami naprawczymi.

Z tych powodów zaskarżony wyrok należało uchylić, oczekując, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny weźmie pod uwagę omówiony wyżej charakter i zakres uprawnień nadzorczych Kasy Krajowej w zakresie

obowiązku zapewnienia stabilności finansowej kas (art. 34 u.s.k.o.k.). Z tej perspektywy, biorąc pod uwagę odpowiednie regulacje u.s.k.o.k. należy dokonać oceny dopuszczalności podjęcia zaskarżonej uchwały z perspektywy art. 58 § 1 k.c.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzeczono jak w sentencji.