



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 czerwca 2025 r.

Pozycja 172

POSTANOWIENIE z dnia 25 czerwca 2024 r. Sygn. akt Ts 45/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Związku Rewizyjnego Banków Spółdzielczych im. Franciszka Stefczyka z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 101 ust. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2253) „w zakresie, w jakim w przypadku łącznego spełnienia warunków wskazanych w pkt 1-3 tego przepisu, umożliwia Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu wydanie jednocześnie zarówno decyzji o wszczęciu wobec podmiotu krajowego przymusowej restrukturyzacji, jak i decyzji o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowanych”, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 2 pkt 17 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym „w zakresie, w jakim umożliwia definiowanie funkcji krytycznych poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a w konsekwencji uznanie, że za wykonywanie funkcji krytycznych uznaje się przyjmowanie depozytów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli średnia arytmetyczna sald z końca każdego miesiąca minionego roku przekracza 60 milionów złotych”, z art. 87 Konstytucji,
- 3) art. 103 ust. 5 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym „w zakresie, w jakim nie nakazuje doręczenia decyzji B.F.G. wraz z uzasadnieniem każdemu, kogo interes prawny został naruszony decyzją”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w części dotyczącej zbadania zgodności art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2253) „w zakresie, w jakim nie nakazuje doręczenia decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wraz z uzasadnieniem każdemu, kogo interes prawny został naruszony decyzją”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji;

2) odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 lutego 2023 r. (data nadania) Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych im. Franciszka Stefczyka z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżący) – reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru – wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z 15 stycznia 2020 r. (nr [...]) Bankowy Fundusz Gwarancyjny m.in. wszczął przymusową restrukturyzację wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego z siedzibą w Sanoku, zastosował instrument przymusowej restrukturyzacji w formie instytucji pomostowej, a także umorzył instrumenty kapitałowe.

Na powyższe rozstrzygnięcie uprawnione podmioty wniosły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z 4 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) je oddalił. Od orzeczenia wniesiono skargi kasacyjne.

Postanowieniem z 8 września 2022 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił skarżącego do udziału w charakterze uczestnika w sprawie niniejszych skarg kasacyjnych.

Wyrokiem z 27 września 2022 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie pierwszym uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej skargi Miasta i Gminy Lesko, w punkcie drugim odrzucił ich skargę, natomiast w punkcie trzecim oddalił skargi kasacyjne Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego, [...] Sp. z o.o. w R., [...] Sp. z o.o. w R., [...] Sp. z o.o. w R., W.K., K.K., Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nr 1 w Rzeszowie, Powiatu Dębickiego, Towarzystwa Ubezpieczeń na Życie Europa S.A. we Wrocławiu, Rady Nadzorczej Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, Towarzystwa Ubezpieczeń Europa S.A. we Wrocławiu, T.S.

Orzeczenie to, doręczone 25 listopada 2022 r., wskazane zostało jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2023 r. (doręczonym 25 maja 2023 r.) skarżącego wezwano do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) poinformowanie, czy od wskazanego w skardze konstytucyjnej ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia (wraz z czterema kopiami); 2) doręczenie jednego odpisu skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami. W piśmie z 30 maja 2023 r. (data nadania) skarżący usunął wskazane braki.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 6 września 2023 r. (doręczonym 12 września 2023 r.) skarżącego wezwano do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) doręczenie odpisu lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z 15 stycznia 2020 r. (nr [...]) wraz z uzasadnieniem; 2) wskazanie, w jaki sposób zaskarżone w punktach 1-2 skargi konstytucyjnej przepisy, w zakresie wskazanym w jej *petitum*, naruszają wymienione w niej wolności lub prawa skarżącego; 3) uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności przepisów, o których mowa w punkcie drugim, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W piśmie z 15 września 2023 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

W ocenie skarżącego:

a) art. 101 ust. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2253; dalej: „ustawa o BFG”) w zakresie wskazanym w *petitum* skargi narusza „zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę określoności prawa wynikające ze statutowanej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, a jednocześnie narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń prawa własności, wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (s. 3 pisma z 15 września 2023 r.);

b) art. 2 pkt 17 ustawy o BFG zakresie wskazanym w *petitum* skargi narusza art. 87 Konstytucji, albowiem „Model Identyfikacji Funkcji Krytycznych nie należy do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a bezpośrednio kształtuje sytuację prawną podmiotu prawa prywatnego poprzez decyzje BFG” (s. 3 pisma z 15 września 2023 r.);

c) art. 103 ust. 5 ustawy o BFG zakresie wskazanym w *petitum* skargi narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ „[b]rak obowiązku doręczenia takim podmiotom decyzji wraz z uzasadnieniem [tj. takim, których interes prawny został tą decyzją naruszony] istotnie ogranicza im realizację prawa do sądu, zwłaszcza, jeżeli uwzględni się krótki (7-dniowy) termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego” (s. 25 skargi).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2. W ocenie Trybunału w części, w jakiej skarżący kwestionuje konstytucyjność: art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2253; ustawa o BFG) „w zakresie, w jakim nie nakazuje doręczenia decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wraz z uzasadnieniem każdemu, kogo interes został naruszony decyzją” z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji – skarga spełnia przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

3. Skarga nie spełnia natomiast przesłanek nadania jej dalszego biegu w zakresie, w jakim skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 101 ust. 7 ustawy o BFG oraz art. 2 pkt 17 ustawy o BFG.

3.1. W odniesieniu do pierwszego z tych przepisów Trybunał doszedł do wniosku, że istota zarzutu dotyczy wadliwego zastosowania kwestionowanego przepisu w sprawie, w związku z którą skarga została złożona. Świadczy o tym zarówno uzasadnienie skargi konstytucyjnej, jak i pismo skarżącego z 30 maja 2023 r. Bezpośrednim źródłem wskazanego naruszenia jest – zdaniem skarżącego – ocena sądów obu instancji, wyrażona w niekorzystnych dla niego orzeczeniach, nie zaś sama treść art. 101 ust. 7 ustawy o BFG.

Argumentację zawartą w skardze skierowano wyłącznie przeciwko wykładni tego przepisu, dokonanej w indywidualnej sprawie, główną osią czyniąc polemikę z tym, że sposób interpretacji kwestionowanej regulacji prawnej, w myśl której „dopuszcza i umożliwia jednocześnie zastosowanie zarówno przymusowej restrukturyzacji, jak i umorzenia instrumentów kapitałowych, pomimo, że w redakcji tego przepisu posłużono się alternatywą rozłącz[n]ą «albo» (...) jest niezgodn[y] z art. 2 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, a jednocześnie narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń prawa własności” (s. 11 skargi). Zarzuty skarżącego dotyczą zatem sfery stosowania prawa, która w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną nie może podlegać kontroli. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, uprawnionym do oceny konstytucyjności przepisów będących podstawą ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego. Nie jest natomiast „sądem faktów” czy „trzecią instancją”, uprawnioną do kontroli

ustaleń faktycznych sądów powszechnych w sprawach indywidualnych (por. np. postanowienie TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 80/19, OTK ZU A/2020, poz. 72 oraz wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU A/2021, poz. 44). W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie – nawet jeśli prowadziłoby to do niekonstytucyjnego skutku (zob. postanowienie pełnego składu TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69; podobnie np. postanowienie z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU A/2021, poz. 43).

W zakresie kognicji Trybunału mieści się natomiast dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. wyrok TK z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). W takiej sytuacji wyjątkowo przedmiotem kontroli konstytucyjności może stać się norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2). Skarżący nie kwestionuje jednak treści normatywnej art. 101 ust. 7 ustawy o BFG, nadanej mu w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni. Przeciwnie, w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości podnosi, że „zastosowanie mechanizmu określonego w kwestionowanym przepisie 101 ust. 7 ustawy o BFG dotychczas nastąpiło tylko jeden raz – właśnie w rozpoznawanej sprawie. W tej sytuacji skarżący nie ma w zasadzie możliwości odnieść się do innych orzeczeń, jakie zapadły na gruncie kwestionowanego przepisu i wykładni prawa, jaka została zastosowana przy dekodowaniu treści normy prawnej zawartej w kwestionowanym przepisie” (s. 10 skargi).

W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, stwierdzając, iż nie spełnia ona wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.2. Natomiast w odniesieniu do art. 2 pkt 17 ustawy o BFG Trybunał zauważa, że z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący w odniesieniu do powyższej regulacji jako wzorzec kontroli wskazał samodzielnie art. 87 Konstytucji. Przepis ten ma jednak charakter ustrojowy – dotyczy katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie kreuje natomiast żadnych praw lub wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że może być wzorcem kontroli jedynie w powiązaniu z innymi wolnościami i prawami. Trybunał wielokrotnie w wydanym przez siebie orzecznictwie zwracał na to uwagę (zob. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/20011, poz. 22 oraz 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39).

Z tych powodów należało postanowić jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt drugi niniejszego postanowienia w terminie siedmiu dni od daty jego doręczenia.