



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 czerwca 2025 r.

Pozycja 173

POSTANOWIENIE

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sygn. akt Ts 45/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2024 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Związku Rewizyjnego Banków Spółdzielczych im. Franciszka Stefczyka z siedzibą w Warszawie,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

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 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; dalej: ustawa o BFG) „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 BFG „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 BFG „w zakresie, w jakim nie nakazuje doręczenia decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wraz z uzasadnieniem każ-

demu, kogo interes prawny został naruszony decyzją”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 25 czerwca 2024 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 5 lipca 2024 r.) Trybunał Konstytucyjny w punkcie pierwszym nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w części dotyczącej zbadania zgodności art. 103 ust. 5 ustawy o BFG „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; zaś w punkcie drugim odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w pozostałym zakresie. W odniesieniu do kwestionowanych:

a) art. 101 ust. 7 ustawy o BFG uznał, że zarzuty skarżącego dotyczą sfery stosowania prawa, które w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną nie jest dopuszczalne;

b) art. 2 pkt 17 ustawy o BFG podniósł, że w zakresie badania konstytucyjności tego przepisu skarżący wskazał jako wzorzec kontroli jedynie art. 87 Konstytucji, który z uwagi na jego ustrojowy charakter samodzielnie nie kreuje żadnych praw lub wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W zażaleniu z 12 lipca 2024 r. (data nadania) sprostowanym pismem procesowym z 26 lipca 2024 r. (data nadania) skarżący wniósł o uchylenie postanowienia TK z 25 czerwca 2024 r. w części dotyczącej punktu drugiego i skierowanie skargi do merytorycznego rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p.TK).

2. Przystąpiwszy do oceny wniesionego środka odwoławczego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważyły ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i nie zasługują na uwzględnienie.

2.1. W kwestionowanym postanowieniu Trybunał słusznie uznał, iż w części, w jakiej skarżący kwestionuje konstytucyjność 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) istota podniesionych przez niego zarzutów dotyczy sfery stosowania prawa. W złożonym zażaleniu skarżący nie podważył skutecznie tej oceny. Trybunał przypomina w tym względzie, że jednym z warunków nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowanym w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, jest zakwestionowanie w skardze normy prawnej, naruszającej konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego o charakterze ogólnym (norma generalno-abstrakcyjna), a nie indywidualno-konkretnym (akt stosowania prawa). Norma ogólna jest adresowana do rodzajowo określonego adresata (norma generalna) i wyznacza mu postępowanie w zasadzie powtarzalne (norma abstrakcyjna), podczas gdy normą indywidualno-konkretną jest akt stosowania prawa (np. wyrok sądowy lub decyzja administracyjna), czyli akt zastosowania ogólnej normy prawnej do indywidualnie oznaczonej osoby

(zob.: wyrok pełnego składu TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

Jak wskazano w spornym postanowieniu, istotą skargi do Trybunału Konstytucyjnego jest kwestionowanie treści normatywnej określonego przepisu, nie zaś jego konkretnego, wadliwego zastosowania, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa” nie zaś „sądem faktów” i w zasadzie problematyka stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kognicji. W zakresie kognicji Trybunału mieści się natomiast dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111; 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). Wówczas, w ramach wyjątku, przedmiotem kontroli konstytucyjności może stać się norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU A/2019, poz. 14; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2). Dla oceny stałości i powszechności praktyki stosowania przepisu szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, w tym Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. Tw 1/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 95). Skarżący nie kwestionował jednak treści normatywnej przepisu, nadanej mu w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni i w dalszym ciągu nie uczynił tego w zażaleniu. W ślad za argumentacją przedstawioną w skardze powtórzył, że „zastosowanie mechanizmu określonego w kwestionowanym przepisie 101 ust. 7 ustawy o BFG dotychczas nastąpiło tylko jeden raz – właśnie w rozpoznawanej sprawie” (zażalenie, s. 3). Skład orzekający zwraca uwagę, że pewien zakres rozbieżności w wykładni przepisów stanowi naturalny i nieodłączny element każdego systemu prawnego (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22). Trybunał nie został natomiast powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym. Nie jest właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak i rozstrzygania, która interpretacja przepisu jest właściwa, ani badania którejkolwiek z tych rozbieżnych interpretacji – w aspekcie zarzucanej niekonstytucyjności. Samo występowanie różnorodnych interpretacji przepisu skutkuje brakiem dopuszczalności rozpoznania (zob. postanowienie TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. Tw 1/13). Skład orzekający stwierdza więc, że skarżący nie przedstawił żadnej argumentacji podważającej poczynione w kwestionowanym postanowieniu ustalenia w tym zakresie.

2.2. We wniesionym zażaleniu skarżący nie zgodził się również z tym, że art. 87 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli art. 2 pkt 17 ustawy o BFG. Ustosunkowując się do niniejszego zarzutu, skład orzekający w niniejszej sprawie przypomina, że zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wszystkie jej przepisy mogą stanowić wzorce kontroli w postępowaniu skargowym. Mogą nimi być tylko te, które zawierają bezpośrednie gwarancje dla wolności i praw człowieka i obywatela (por. np. wyrok TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU A/2020, poz. 19). Takich gwarancji nie zawiera jednak art. 87 Konstytucji. Przepis ten zamieszczony został w rozdziale III Konstytucji zatytułowanym „Źródła prawa” i nie dotyczy problematyki praw i wolności jednostki (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39). Wymienia natomiast formy aktów, w jakich mogą być stanowione w Rzeczypospolitej Polskiej normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym (źródła prawa). Innymi słowy obowiązuje organy władzy publicznej do realizacji przyznanych im kompetencji prawotwórczych jedynie w formach konstytucyjnie określonych (por. postanowienie z 20 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 250/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 128). Jako zasada ustroju państwa adresowany jest głównie do

ustawodawcy (zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

Mając na uwadze powyższe Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że słusznie zatem TK wskazał w spornym postanowieniu, że choć art. 87 Konstytucji jest przepisem konstytucyjnym, to z uwagi na fakt, że ma charakter ustrojowy, nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w jakiegokolwiek sprawie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 1 kwietnia 2025 r., sygn. akt Ts 45/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2025 r. w sprawie o sygn. akt Ts 45/23.

Skargę do TK w niniejszej sprawie złożył Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych im. Franciszka Stefczyka z siedzibą w Warszawie.

Uważam, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak legitymacji skargowej skarżącego, tj. Związku Rewizyjnego Banków Spółdzielczych im. Franciszka Stefczyka z siedzibą w Warszawie.

Podtrzymuję swe dotychczasowe poglądy dotyczące podmiotowego zakresu legitymacji skargowej wyrażone przeze mnie we wcześniejszych zdaniach odrębnych, np. w sprawach SK 32/15, SK 29/21, Ts 6/22, SK 14/19, SK 87/19, SK 92/19. Uważam, że prawo do skargi konstytucyjnej przysługuje wyłącznie osobie fizycznej – człowiekowi i obywatelowi – która jest podmiotem praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.