



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 czerwca 2025 r.

Pozycja 176

POSTANOWIENIE

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sygn. akt Ts 46/23

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 Rady Nadzorczej Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku,

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) Rada Nadzorcza Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – wystąpiła 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 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.

Postanowieniem z 25 czerwca 2024 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 5 lipca 2024 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze. W odniesieniu do kwestionowanych:

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) uznał, że zarzuty skarżącej 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 skarżąca wskazała 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;

c) art. 103 ust. 5 ustawy o BFG Trybunał zwrócił uwagę, że przepis ten nie dotyczy praw skarżącej, z uwagi na fakt doręczenia jej decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W zażaleniu z 12 lipca 2024 r. (data nadania) skarżąca wniosła o uchylenie postanowienia TK z 25 czerwca 2024 r. 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. Przystępując 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 skarżąca 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 nią zarzutów dotyczy sfery stosowania prawa. W złożonym zażaleniu skarżąca nie podważyła 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). Skarżąca nie kwestionowała jednak treści normatywnej przepisu, nadanej mu w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni i w dalszym ciągu nie uczyniła tego w zażaleniu. W ślad za argumentacją przedstawioną w skardze powtórzyła, 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 skarżąca nie przedstawiła żadnej argumentacji podważającej poczynione w kwestionowanym postanowieniu ustalenia w tym zakresie.

2.2. We wniesionym zażaleniu skarżąca nie zgodziła 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 obliguje 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 samodzielny wzorcem kontroli w jakiegokolwiek sprawie.

2.3. Na uwzględnienie nie zasługuje także ostatni zarzut, w myśl którego – w ocenie skarżącej – „brak [doręczenia decyzji] (...) w sposób pośredni oddziałuje również na prawa skarżącej. Nie można wykluczyć takiej sytuacji w której na skutek zaskarżenia decyzji przez inne podmioty treść rozstrzygnięcia byłaby odmienna również w stosunku do praw [s]karżącej. (...) art. 103 ust. 5 ustawy o BFG w zakresie w jakim nie nakazuje doręczenia decyzji BFG wraz z uzasadnieniem każdemu, kogo interes prawny został naruszony decyzją jest niezgodny z art. 45 Konstytucji RP w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji” (zażalenie, s. 5).

Jak słusznie wskazano w kwestionowanym postanowieniu – art. 103 ust. 5 ustawy o BFG nie dotyczy praw skarżącej, z uwagi na doręczenie jej decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Sam fakt, że skarżąca ma inne zdanie w tej kwestii, nie stanowi wystarczającej podstawy do wzruszenia wydanego postanowienia. Trybunał w obecnym składzie przypomina, iż stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK zobowiązuje występującego z tym środkiem prawnym do wskazania tych wolności lub praw, a także do określenia sposobu ich naruszenia (mającego charakter bezpośredni i zindywidualizowany). W analizowanej sprawie warunek ten nie został spełniony. Skarżąca nie wykazała, aby sporny przepis naruszył jej interes prawny. Nie uczyniła tego również w argumentacji przedstawionej w zażaleniu.

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 46/23

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 46/23.

Skargę do TK w niniejszej sprawie złożyła Rada Nadzorcza Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku.

Uważam, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak legitymacji skargowej skarżącej, tj. Rady Nadzorczej Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku.

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.