



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

Pozycja 131

POSTANOWIENIE z dnia 10 grudnia 2025 r. Sygn. akt K 13/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Bogdan Święczkowski
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 10 grudnia 2025 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 97 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 28 i 40 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793, ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do utrzymywania określonego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych oraz art. 97a ust. 6 wyżej powołanej ustawy, z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji państwa,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 7 września 2022 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 97 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 28 i 40 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o BFG) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (dalej: SKOK lub kasa) do utrzymywania określonego przez Bankowy Fundusz

Gwarancyjny minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych oraz art. 97a ust. 6 ustawy o BFG, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji państwa.

W uzasadnieniu wniosku Prokurator Generalny wskazał następujące argumenty.

Zdaniem Prokuratora Generalnego dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 190; dalej: dyrektywa 2014/59/UE) oraz przewidziane w niej cele i instrumenty procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (ang. *resolution*) nie mają zastosowania do SKOK. Dyrektywa ta dotyczy mających siedzibę na terytorium Unii „instytucji” (art. 1 ust. 1 lit. a dyrektywy 2014/59/UE), przez które należy rozumieć instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne (art. 2 ust. 1 pkt 23 dyrektywy 2014/59/UE). Z uwagi na wyrażne brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 2 dyrektywy 2014/59/UE nie jest wymagana inkorporacja instytucji przymusowej restrukturyzacji wobec SKOK czy też unii kredytowych, będących ich odpowiednikami w innych krajach Unii Europejskiej. Przeciwnie, unie kredytowe działające w krajach europejskich, w tym polskie SKOK, zostały wprost wyłączone spod zakresu regulacji, przez odwołanie się do art. 2 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338).

Dyrektywa 2014/59/UE została przyjęta dla dużych podmiotów, których niewypłacalność może mieć wpływ na zintegrowane i połączone rynki finansowe w Unii. Podmioty te określane są jako instytucje działające w skali transgranicznej, a ich upadłość może zdestabilizować rynki finansowe również w innych państwach członkowskich (motyw 3 dyrektywy 2014/59/UE). Dyrektywa 2014/59/UE ma więc mieć zastosowanie do dużych instytucji kredytowych i finansowych, o działalności transgranicznej europejskiej i światowej, i to tylko wtedy, gdy grożąca takiemu podmiotowi upadłość zagraża rynkowi w skali krajowej lub europejskiej. Skuteczny system *resolution* wprowadzony w prawie państw członkowskich powinien umożliwiać restrukturyzację i uporządkowaną likwidację dużych instytucji i instytucji o znaczeniu systemowym (ang. *systemic institutions*) w sposób niezagrożający stabilności finansowej (motyw 67 dyrektywy 2014/59/UE). Z przepisu dyrektywy wynika, że celem wprowadzenia środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych jest utrzymanie tzw. funkcji krytycznych. Zostały one w dyrektywie wyraźnie zdefiniowane jako działania, usługi lub operacje, których zaprzestanie mogłoby prowadzić w jednym lub większej liczbie państw członkowskich do zaburzeń w usługach kluczowych dla gospodarki realnej lub mogłoby zakłócić stabilność finansową ze względu na wielkość instytucji lub grupy lub ich udział w rynku, wzajemne powiązania zewnętrzne i wewnętrzne, złożoność lub działalność transgraniczną, zwłaszcza uwzględniając substytucyjność tych działań, usług lub operacji (art. 2 ust. 1 pkt 35 dyrektywy 2014/59/UE).

Przyjęte w polskim systemie prawnym rozwiązania stanowią więc przykład zastosowania przez polskiego ustawodawcę tzw. *gold-platingu*, czyli wyjścia z własnej inicjatywy daleko poza realizację celów wyznaczonych przez ustawodawcę europejskiego. Ponadto polski ustawodawca w 2016 r. powielił nadmiarową implementację dyrektywy 2014/59/UE, poddając SKOK – oprócz istniejącej już i opartej na nadzorczym działaniu Komisji Nadzoru Finansowego procedury restrukturyzacji, przejęcia i likwidacji kas przewidzianej w ustawie

z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 379, ze zm.; dalej: ustawa o skok) – subsydiarnie również procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych przewidzianej w ustawie o BFG.

Jeśli zgodnie z art. 66 pkt 1 ustawy o BFG celem wprowadzenia instrumentu MREL (ang. *The Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*) jest utrzymanie stabilności finansowej całego rynku, w szczególności przez ochronę zaufania, to w tej sytuacji niewielki udział kas w rynku usług finansowych wydaje się przeczyć możliwości zaistnienia konieczności zastosowania instrumentu przymusowej restrukturyzacji (*versus* instrumenty nadzorcze) w stosunku do którejkolwiek z kas.

W przypadku SKOK przymuszenie właścicieli, aby przynajmniej z części zysku z działalności instytucji kredytowej budowali fundusze, mogące, w razie niepowodzenia działalności, posłużyć jako źródło zaspokojenia strat, nie jest potrzebne. Ustawa o skok wprost bowiem obliguje kasy do przeznaczania całości zysku na kapitał (i to na kapitał bezzwrotny, jakim jest fundusz zasobowy). W tej sytuacji prawny obowiązek utrzymywania przez kasy określonego poziomu kwalifikowanych zobowiązań MREL staje się w oczywisty sposób zbędny, gdyż identyczny efekt można uzyskać przez podwyższenie współczynnika wypłacalności.

Specyfika SKOK powoduje, że w ich przypadku środek MREL nie daje pozytywnych efektów, a jednocześnie uciążliwość tego środka jest istotnie zwiększona w stosunku do uciążliwości dla innych podmiotów. Owa specyfika polega w szczególności na: 1) przyjęciu formy spółdzielni jako organizacji ludzi, a nie kapitału; 2) rozproszeniu struktury właścicielskiej; 3) zapewnieniu każdemu członkowi jednego głosu, niezależnie od liczby posiadanych udziałów; 4) zakazie oprocentowania udziałów; 5) świadczeniu usług tylko na rzecz swoich członków; 6) członkostwie opartym na byciu zarazem udziałowcem i konsumentem; 7) nadzorze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Zasilenie zyskiem rocznym funduszu zasobowego ma charakter darmowy i nieodwracalny oraz nieograniczony w czasie. W ramach kapitałów własnych instytucji rozróżnia się kapitał własny samofinansowania (zatrzymane zyski) oraz kapitał własny powierzony (udziały lub akcje nabywane przez wspólników, nabywane przez nich instrumenty, takie jak obligacje, w szczególności obligacje podporządkowane lub pożyczki podporządkowane, udzielane przez wspólników lub inwestorów zewnętrznych, jeśli regulacja prawna dotycząca danej instytucji na to pozwala). Ten drugi rodzaj kapitału własnego (zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji w terminologii przymusowej restrukturyzacji) cechuje się tym, że składa się ze środków oddawanych spółdzielni na pewien czas, długoterminowo, jednak pod tytułem zwrotnym. W przypadku udziałów, które w spółdzielczej kasie są nieoprocentowane, nabywanie kapitału powierzonego od członków nie generuje kosztów dla kasy (w przypadku udziałów nadobowiązkowych kasy z reguły oferują członkom je nabywającym jedynie pewne korzyści w cenniku usług). Jednakże, jak wspomniano wcześniej, budowanie funduszy własnych przez zachęcanie członków do nabywania udziałów nadobowiązkowych nie jest w stanie doprowadzić do znacznego wzrostu takich funduszy.

W przypadku SKOK udziały nadobowiązkowe wniesione są przede wszystkim przez Kasę Krajową, która przystępuje do kas w charakterze członka, nie korzysta jednak z ich usług finansowych, lecz jedynym celem tego przystąpienia jest udzielenie kasie pomocy stabilizacyjnej w formie objęcia udziałów nadobowiązkowych. Objęcie udziałów jest takim sposobem działania stabilizacyjnego, które prowadzi do bezpośredniego, natychmiastowego podniesienia funduszy własnych wspomaganej kasy o całą kwotę udzielonej pomocy, co czyni taką formę pomocy stabilizacyjnej szczególnie efektywną.

Kasa Krajowa, po wejściu w życie ustawy o skok, przeznaczyła na pomoc stabilizacyjną dla kas całość środków funduszu stabilizacyjnego, a także środki pozyskane z zaciągniętych na ten cel zobowiązań. Nie jest więc już możliwe dalsze finansowanie na taką skalę

wzrostu kapitałów własnych spółdzielczych kas ze źródła wewnętrznego, jakim był fundusz stabilizacyjny (bieżące nadwyżki bilansowe Kasy Krajowej muszą być przeznaczone przede wszystkim na pomoc o charakterze interwencyjnym, zwłaszcza na wspieranie konsolidacji wewnętrznej).

Głównym źródłem kapitału własnego lub zobowiązań, podlegających umorzeniu lub konwersji (czyli środków MREL), w przypadku kas musiałyby być zatem zobowiązania podporządkowane (zwłaszcza obligacje), obejmowane przez inwestorów zewnętrznych. Znalezienie nabywców dla instrumentów emitowanych dla budowy kapitału wymaga uczynienia tych instrumentów narzędziami inwestycyjnymi, nabywanymi w celach komercyjnych, przy czym z uwagi na to, że po zmianie otoczenia prawnego w 2012 r. kasy przeszły burzliwy proces restrukturyzacji, należy założyć, że emitowane przez nie instrumenty inwestycyjne byłyby postrzegane jako ryzykowne.

Dążenie przez kasy do wypełnienia wymogu MREL przez emisję instrumentów inwestycyjnych, skierowaną do zewnętrznego inwestora, nie oznaczałoby zwiększenia odpowiedzialności udziałowców kas za wynik ich działalności, ale zmniejszenie tego wyniku, a w konsekwencji zmniejszenie zdolności kas do budowania funduszy własnych w postaci funduszu zasobowego zasilanego zatrzymanym zyskiem bezterminowo i bezzwrotnie. W przypadkach zaś gdyby kasa nie była w stanie generować ze swej działalności (z mocy ustawy i z istoty rzeczy – niezarobkowej) przychodu zwiększonego w sposób wystarczający na pokrycie kosztów obsługi zadłużenia obligacyjnego, obsługa takiego zadłużenia mogłaby być źródłem pogłębiania się straty kasy, zamiast prowadzić do jej wzmocnienia kapitałowego. Należy bowiem podkreślić, że zobowiązania kwalifikowalne do MREL cechuje wysoka cena, co stanowi barierę dla emitenta, pogarsza rentowność instytucji finansowych i stanowi dodatkowy ciężar wpisany w koszt odsetkowy. Emisja długu kwalifikowalnego do MREL, podnosząca znacząco koszty, może przy tym powodować ograniczenie akcji kredytowej przez zmniejszenie rentowności aktywów, a następnie kapitałów własnych kas (zasilanych zyskiem). W konsekwencji może to skutkować zmniejszeniem zdolności do finansowania, generując problemy płynnościowe. Ponadto emisja długu podporządkowanego może napotkać trudności w pozyskaniu inwestora na polskim rynku kapitałowym – rynku mniej rozwiniętym, z dominacją depozytów jako źródeł finansowania.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 19 października 2022 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 8 grudnia 2025 r., poinformował, że nie weźmie udziału w rozprawie.

II

Na rozprawę 10 grudnia 2025 r. nie stawili się ani Prokurator Generalny czy jego przedstawiciel, ani przedstawiciel Sejmu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 95 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) „Obecność na rozprawie wnioskodawcy albo skarżącego, jego przedstawiciela lub pełnomocnika jest obowiązkowa. W razie niestawiennictwa prawidłowo zawiadomionych wniosko-

dawcy albo skarżącego, jego przedstawiciela lub pełnomocnika, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę”.

Cytowany przepis wyraźnie przewiduje obowiązek obecności na rozprawie przed TK wnioskodawcy lub jego przedstawiciela. W niniejszej sprawie, na rozprawie 10 grudnia 2025 r., nie stawili się ani wnioskodawca – Prokurator Generalny, ani jego przedstawiciel mimo prawidłowego zawiadomienia o terminie rozprawy. W związku z tym Trybunał postanowił, na podstawie art. 95 ust. 1 zdanie drugie u.o.t.p.TK, umorzyć postępowanie.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.