



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 49/16
BAS-WAKU-2013/16

Warszawa, 3 lipca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03. 07. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 20 września 2016 r. (sygn. akt K 49/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że: art. 286 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 287 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 288 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 295 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 296 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 297 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 795, ze zm.), w zakresie w jakim przewidują nałożenie na banki obowiązków finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków odmiennie niż w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, **są zgodne** z art. 2 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w odniesieniu do art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 795, ze zm.), na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2027, ze zm.), ze względu na to, że akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W pozostałym zakresie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Pismem z 20 września 2016 r. grupa posłów (dalej: wnioskodawca) złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek „o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją” (dalej: wniosek) szeregu przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o bankowym funduszu gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1937; dalej: ustawa o BFG). Ponadto, wnioskodawca wniósł pismo procesowe z 21 listopada 2016 r., w którym, w pewnej mierze, rozwinął (uzupełnił) uzasadnienie swojego wniosku (dalej: wniosek dodatkowy lub pismo uzupełniające).

2. W pierwszym rzędzie, w ocenie wnioskodawcy „art. 57 ust. 5 w zw. z art. 2 pkt 65 oraz art. 35 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 57 oraz w zw. z art. 57 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 272 ust. 1 oraz art. 282 ust. 1 i ust. 2” ustawy o BFG, „w zakresie w jakim przewidują, że środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych” (dalej: kasy), „zaś kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas – są niezgodne z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

Zaskarżone przepisy ustawy o BFG mają następujące brzmienie:

- art. 57 ust. 5: „W przypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa sumę środków, o których mowa w ust. 1, 3 i 4, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z innych funduszy własnych, z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji, na zasadach określonych przez Radę Funduszu”.
- art. 2 pkt 65: „środki gwarantowane – środki deponenta objęte ochroną gwarancyjną do wysokości, o której mowa w art. 24 ust. 1, 3 i 4”.
- art. 35 ust. 2: „Przedmiotem ochrony gwarancyjnej jest wierzytelność deponenta w wysokości odpowiadającej środkom gwarantowanym, w związku z którą z dniem spełnienia warunku gwarancji nabywa on w stosunku do Funduszu uprawnienie do świadczenia pieniężnego”.

- art. 2 pkt 57: „spełnienie warunku gwarancji:
 - a) w przypadku banku:
 - wydanie przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o zawieszeniu działalności banku, o której mowa w art. 158 ust. 1 lub 2 ustawy – Prawo bankowe, i ustanowienie zarządu komisarycznego, o ile nie został on ustanowiony wcześniej, oraz wystąpienie do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości albo
 - wystąpienie przez Fundusz do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, o którym mowa w art. 230 ust. 2 pkt 1,
 - b) w przypadku oddziału banku zagranicznego - wydanie przez sąd postanowienia o uznaniu orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego, o którym mowa w art. 379 pkt 1 ustawy – Prawo upadłościowe, dotyczącego banku zagranicznego, który prowadzi działalność w Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału, albo wszczęcie postępowania upadłościowego obejmującego majątek banku zagranicznego położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) w przypadku kasy:
 - wydanie przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o zawieszeniu działalności kasy, o której mowa w art. 74k ust. 1 lub 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, i ustanowienie zarządcy komisarycznego, o ile nie został on ustanowiony wcześniej, oraz wystąpienie do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości albo
 - wystąpienie przez Fundusz do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, o którym mowa w art. 230 ust. 2 pkt 2”.
- art. 57 ust. 1: „W przypadku spełnienia warunku gwarancji wobec kasy Fundusz wzywa kasy do przekazania środków odpowiadających zobowiązaniom do zapłaty w trybie określonym w art. 305 ust. 3”.
- art. 57 ust. 3: „W przypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa wierzytelności wynikające z wezwania, o którym mowa w ust. 1, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z funduszu gwarancyjnego kas do wykorzystania”.

- art. 57 ust. 4: „W przypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa sumę wielkości, o których mowa w ust. 1 i 3, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań ze składek nadzwyczajnych, o których mowa w art. 292”.
- art. 272 ust. 1: „Fundusz gwarancyjny banków jest tworzony w celu pokrycia zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych oraz w celu pokrycia ewentualnych strat Funduszu. W przypadku, o którym mowa w art. 57 ust. 5, środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach. Środki funduszu gwarancyjnego banków mogą także służyć realizacji zadań Funduszu, o których mowa w art. 5 ust. 2a”.
- art. 282 ust. 1: „Kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas”.
- art. 282 ust. 2: „Kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości banku lub oddziału banku zagranicznego zasilają fundusz gwarancyjny banków”.

3. Wnioskodawcy wniesli także o stwierdzenie, że art. 273 ust. 5 w zw. z ust. 1 i ust. 3 oraz w zw. z art. 295 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 100, art. 110 ust. 1, art. 112 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o BFG, w zakresie w jakim przewidują, że środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas za niezgodne z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy obowiązują w następującym brzmieniu:

- art. 273 ust. 5: „W przypadku gdy koszty finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji kas przekraczają wartość środków zgromadzonych na funduszu przymusowej restrukturyzacji kas, w tym środków ze składek nadzwyczajnych, o których mowa w art. 300 ust. 1, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, zgromadzone ze składek, o których mowa w art. 295 ust. 1, mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas”.
- art. 273 ust. 1: „Fundusz przymusowej restrukturyzacji banków jest tworzony w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań Funduszu w zakresie

przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych”.

- art. 273 ust. 3: „Finansowanie zadań w zakresie przymusowej restrukturyzacji, o którym mowa w ust. 1 i 2, obejmuje w szczególności finansowanie: 1) zadań określonych w art. 112; 2) utworzenia instytucji pomostowej i podmiotu zarządzającego aktywami oraz wyposażenie tych podmiotów w fundusze własne konieczne ze względu na skalę i wyniki działalności; 3) zaspokojenia roszczeń uzupełniających, o których mowa w art. 242; 4) wyłączenia zobowiązań z umorzenia lub konwersji zobowiązań, o którym mowa w art. 206 ust. 3; 5) pokrycia kosztów przymusowej restrukturyzacji zgodnie z uzgodnionym przez Fundusz schematem przymusowej restrukturyzacji oraz pokrycia ewentualnych strat Funduszu z tytułu przymusowej restrukturyzacji”.
- art. 295 ust. 1: „Przymusowa restrukturyzacja banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych finansowana jest przez te podmioty ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku”.
- art. 295 ust. 2: „Składki, o których mowa w ust. 1, zasilają fundusz przymusowej restrukturyzacji banków”.
- art. 100: „Przymusową restrukturyzację prowadzi Fundusz”.
- art. 110 ust. 1: „W przymusowej restrukturyzacji Fundusz może stosować instrumenty przymusowej restrukturyzacji, którymi są: 1) przejęcie przedsiębiorstwa; 2) instytucja pomostowa; 3) umorzenie lub konwersja zobowiązań; 4) wydzielenie praw majątkowych”.
- art. 112 ust. 1: „W ramach przymusowej restrukturyzacji Fundusz może ze środków funduszy przymusowej restrukturyzacji: 1) udzielać pożyczek lub gwarancji podmiotowi w restrukturyzacji, jego podmiotom zależnym, instytucji pomostowej, podmiotowi zarządzającemu aktywami oraz podmiotowi przejmującemu; 2) nabywać prawa majątkowe podmiotu w restrukturyzacji”.
- art. 112 ust. 2: „Fundusz może udzielać, na warunkach rynkowych, pożyczek lub gwarancji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli: 1) środki z nich uzyskane są niezbędne do utrzymania płynności lub wypłacalności podmiotu w restrukturyzacji, jego podmiotów zależnych, instytucji pomostowej i podmiotu zarządzającego aktywami lub 2) są związane z zastosowaniem instrumentów przymusowej restrukturyzacji, w szczególności służą wsparciu

procesu przejęcia praw udziałowych, przedsiębiorstwa, wybranych praw majątkowych lub zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji”.

- art. 112 ust. 3: „Fundusz może udzielić wsparcia z funduszy przymusowej restrukturyzacji w celu przejęcia przedsiębiorstwa lub przeniesienia, o którym mowa w art. 188 ust. 1 pkt 2 i 3, polegającego na: 1) udzieleniu gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi prawami majątkowymi i zobowiązaniami; 2) udzieleniu dotacji w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań i wartością przejmowanych praw majątkowych, z zastrzeżeniem art. 279”.

4. Wnioskodawcy wnieśli także o stwierdzenie niezgodności art. 286 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 287 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 288 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 295 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 296 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 297 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o BFG, w zakresie w jakim nakładają na banki obowiązki finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków do minimalnych i docelowych poziomów środków wyższych, niż odpowiednie poziomy środków przewidziane w przypadku kas oraz w krótszych, niż w przypadku kas terminach osiągnięcia tych poziomów - z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 oraz z art. 20 i art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy obowiązują w następującym brzmieniu:

- art. 286 ust. 1: „Obowiązkowy system gwarantowania depozytów finansowany jest przez podmioty objęte systemem gwarantowania, ze składek wnoszonych w okresach kwartalnych, z zastrzeżeniem art. 294 ust. 1”.
- art. 286 ust. 2: „Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez banki i oddziały banków zagranicznych zasilają fundusz gwarancyjny banków”.
- art. 286 ust. 3: „Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas”.
- art. 287 ust. 1: „Minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach wynosi 0,8% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów”.

- art. 287 ust. 2: „Docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach wynosi 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów”.
- art. 287 ust. 3: „Składki na fundusz gwarancyjny banków ustala się w takiej wysokości, aby osiągnąć: 1) minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach do dnia 31 grudnia 2016 r.; 2) docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach do dnia 3 lipca 2030 r.”.
- art. 288 ust. 1: „Minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach wynosi 0,8% kwoty środków gwarantowanych w kasach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów”.
- art. 288 ust. 2: „Docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach wynosi 1% kwoty środków gwarantowanych w kasach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów”.
- art. 288 ust. 3: „Składki na fundusz gwarancyjny kas ustala się w takiej wysokości, aby osiągnąć: 1) minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach do dnia 31 grudnia 2020 r.; 2) docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach do dnia 3 lipca 2030 r.”.
- art. 295 ust. 1: „Przymusowa restrukturyzacja banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych finansowana jest przez te podmioty ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku”. art. 295 ust. 2: „Składki, o których mowa w ust. 1, zasilają fundusz przymusowej restrukturyzacji banków”.
- art. 295 ust. 3: „Przymusowa restrukturyzacja kas finansowana jest przez kasy ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku”.
- art. 295 ust. 4: „Składki, o których mowa w ust. 3, zasilają fundusz przymusowej restrukturyzacji kas”.
- art. 296 ust. 1: „Minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych wynosi 1% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych”.

- art. 296 ust. 2: „Docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych wynosi 1,2% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych”.
- art. 296 ust. 3: „Składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków ustala się w takiej wysokości, aby osiągnąć: 1) minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych do dnia 31 grudnia 2024 r.; 2) docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych do dnia 31 grudnia 2030 r.”.
- art. 297 ust. 1: „Minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas wynosi 0,1% kwoty środków gwarantowanych w kasach”.
- art. 297 ust. 2: „Docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas wynosi 0,14% kwoty środków gwarantowanych w kasach”.
- art. 297 ust. 3: „Składki na Fundusz przymusowej restrukturyzacji kas ustala się w takiej wysokości, aby osiągnąć: 1) minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas do dnia 31 grudnia 2024 r.; 2) docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas do dnia 31 grudnia 2034 r.”.

5. Przedmiotem kontroli jest również art. 7 ust. 4 ustawy o BFG w zakresie, w jakim nie przewiduje udziału w Radzie Funduszu członków powoływanych przez Związek Banków Polskich – z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis obowiązuje w następującym brzmieniu: „Członkami Rady Funduszu są: 1) trzech przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu; 2) dwaj przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego delegowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 3) jeden przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego delegowany przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy ustawy o BFG „naruszają standardy demokratycznego państwa prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich niekonstytucyjności” (wniosek, s. 9). Zdaniem wnioskodawcy „zmuszanie Banków do finansowania kosztów restrukturyzacji kas lub gwarantowania wypłat depozytów na rzecz deponentów kas, w świetle gwarancji konstytucyjnych jest niedopuszczalne” (wniosek, s. 9). Wnioskodawca podnosi, że „fundusze BFG służące sektorowi bankowemu powinny zostać rozdzielone od funduszy kas, tak jak rozdzielone są regulacje prawne i zasady prowadzenia działalności przez te instytucje” (wniosek, s. 9). Zapewni to „realizację celów systemu gwarancyjnego BFG oraz stabilne jego funkcjonowanie” zgodnie z Konstytucją (wniosek, s. 9). Ponadto wnioskodawca twierdzi, że „przepisy Ustawy nie gwarantują rozdzielenia funduszu gwarancyjnego banków od funduszu gwarancyjnego kas. Jednocześnie Ustawa nie zapewnia równych warunków finansowania tych funduszy” (wniosek dodatkowy, s. 13). Zdaniem wnioskodawcy (...) „większa część środków zgromadzonych w BFG pochodzi ze składek wnoszonych przez wiele lat wyłącznie przez banki, z wyłączeniem kas (kasy stosunkowo od niedawna zostały włączone do systemu gwarancyjnego i rozpoczęły jego finansowanie płacąc składki). Wprowadzony przez ustawodawcę środek nie jest konieczny, bowiem istnieją inne instrumenty pozwalające na zapewnienie należytego funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w bankach i kasach oraz systemu finansowania przymusowej restrukturyzacji (wniosek dodatkowy, s. 13). Natomiast wnioskodawca ich nie wskazuje.

2. Wnioskodawca zarzucił, że „art. 57 ust. 5 w zw. z art. 2 pkt 65 oraz art. 35 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 57 oraz w zw. z art. 57 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 272 ust. 1 oraz art. 282 ust. 1 i ust. 2” ustawy o BFG, „w zakresie w jakim przewidują, że środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych” w kasach, a „kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas – są niezgodne z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

W uzasadnieniu zarzutów, wnioskodawcy przedstawili procedurę finansowania systemu gwarantowania wypłat z BFG. Decyzję w tym zakresie ogranicza tylko zaistnienie przesłanek ustawowych, brak możliwości spełnienia zobowiązań BFG z tytułu środków gwarantowanych, uwzględniając źródła finansowania wypłat (wniosek, s. 9-10). Ustawa o BFG „nie ogranicza w żadnym zakresie rodzaju funduszy własnych (...), a w szczególności nie wprowadza żadnych limitów kwot wypłat, ani progów do których poziom funduszy własnych, np. funduszy gwarancyjnych banków nie może się obniżyć” (wniosek, s.10).

Wnioskodawca podkreślił także, że art. 56 i art. 57 ustawy o BFG określają źródła finansowania i kolejność ich wykorzystania w sytuacji wypłaty środków gwarantowanych dla banku, oddziału zagranicznego oraz kasy. W ocenie wnioskodawcy „brak jest regulacji zobowiązującej do zwrotu środków przeznaczonych z funduszu gwarancyjnego banków na fundusz gwarancyjny kas oraz przeznaczonych z funduszu przymusowej restrukturyzacji banków na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas i wzajemnie. Tym samym, przepisy Ustawy nie gwarantują rozdzielania funduszu gwarancyjnego banków od funduszu gwarancyjnego kas. Jednocześnie Ustawa nie zapewnia równych warunków finansowania tych funduszy” (wniosek, s. 13). Zdaniem wnioskodawcy: „Konstrukcja ta jest o tyle nieproporcjonalna, że nie zapewnia bankom pewności i stabilności w zakresie funkcjonowania ich własnego systemu gwarancyjnego, przy jednoczesnym zobowiązaniu banków do ponoszenia istotnych kosztów utworzenia funduszu”. Banki zostały zobowiązane do angażowania własnych środków na pokrycie zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach (wniosek, s. 13). W ocenie wnioskodawcy, „Ustawa nie przewiduje, że środki uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy powrócą do źródła finansowania wypłat z tytułu środków gwarantowanych, tj. do funduszu bankowego, w sytuacji finansowania skrośnego (art. 282 ust. 1 i ust. 2 Ustawy). Niewątpliwie, w tym przypadku, środki uzyskane z Funduszu masy upadłości kasy winny zasilać fundusze własne Funduszu proporcjonalnie do wysokości w jakiej środki z Funduszu zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań z tytułu wypłaty środków gwarantowanych. Ustawodawca nie przewidział jednak takiej regulacji” (wniosek, s. 14).

Zdaniem wnioskodawcy ustawa o BFG „nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu – tj. wzmocnienia bezpieczeństwa deponentów, a przez to nie zapewni stabilności finansowej całemu systemowi

finansowemu (...) Banki nie ponoszą i nie powinny ponosić odpowiedzialności za finansowanie kas” (wniosek, s. 16).

W ocenie wnioskodawcy kwestionowana ustawa „nie służy zachowaniu równowagi i sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 17). Unormowania uprzywilejowujące kasy są krzywdzące dla banków. W ocenie wnioskodawcy oznacza to, że: „Banki mają obowiązek płacenia wyższych składek, niż kasy. Konsekwentnie, środki zgromadzone w ramach Funduszu będą odpowiadały wyższym kwotom w odniesieniu do banków i niższym w przypadku kas” (wniosek, s. 17). Świadczy to o „nierównym, a przez to niesprawiedliwym ukształtowaniu praw i obowiązków banków i kas” (wniosek, s. 17).

Takie uregulowanie narusza również gwarantowaną w Konstytucji ochronę własności (wniosek, s. 18). Zdaniem wnioskodawcy, w świetle art. 271 ust. 1 ustawy o BFG, „utworzony w celu pokrycia ewentualnych zobowiązań bankowych, fundusz bankowy, będzie służył realizacji zobowiązań kas. (...) Wpłacone środki, zamiast służyć interesom majątkowym jednej grupy, która je na ten cel zgromadziła, są o wykorzystane do realizacji potrzeb majątkowych innej grupy” (wniosek, s. 20). Stosowanie ustawy o BFG „będzie wiązało się z naruszeniem prawa własności banków, które od lat wpłacały składki do BFG mając gwarancje, że w sytuacji kryzysowej środki te zostaną wykorzystane na finansowanie zobowiązań względem klientów podmiotów sektora bankowości, a nie na rzecz kas” (wniosek, s. 21).

Wnioskodawca zarzuca regulacji także naruszenie art. 20 i art. 22 Konstytucji (wniosek, s. 22), uzasadniając tym, że „nie zapewnia sprawiedliwego społecznie porządku pieniężnego oraz ogranicza wolność działalności gospodarczej banków. Ustawa przewiduje możliwość nieograniczonego przepływu środków pomiędzy funduszami banków i kas (art. 272 ust. 1 Ustawy). W rzeczywistości ze środków pochodzących od podmiotów sektora bankowego będą korzystały kasy. Bank zostanie pozbawiony środków, jakie wpłacił do BFG, z intencją że w przyszłości środki te będą służyły spłaceniu przez BFG wyłącznie zobowiązań podmiotów wykonujących działalność bankową” (wniosek, s. 24-25).

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowana regulacja „zróżnicuje” kasy i banki, choć „kasy i banki są podobnymi są podmiotami równymi w ramach grupy instytucji finansowych” (wniosek, s. 27). Stąd rozwiązanie przyjęte stanowi naruszenie zasady równości, traktując nierówno podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji (wniosek, s. 28). Różnicowanie to jest nieproporcjonalne bowiem „nie pozostaje w związku

z jakimikolwiek wartościami, które uzasadniałoby nierówne traktowanie, których ochronę chciałby zapewnić ustawodawca lub którym należałoby przyznać priorytet” (wniosek, s. 28). Wprowadzone różnicowanie nie jest konieczne dla osiągnięcia celu ustawy o BFG, a wręcz przeciwnie”, jak i „sprzyja destabilizacji warunków funkcjonowania instytucji publicznych” wobec braku pewności zapewnienia wypłat środków z BFG (wniosek, s. 29). W ocenie wnioskodawcy kwestionowana ustawa niejako wymusza na bankach przejęcie odpowiedzialności za zobowiązania kas, które będą realizowane ze środków banków (wniosek, s. 29).

3. Drugi z zarzutów wnioskodawca odnosi do regulacji na podstawie których, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas (art. 273 ust. 5 w zw. z ust. 1 i ust. 3 oraz w zw. z art. 295 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 100, art. 110 ust. 1, art. 112 ust. 1, ust. 2 i ust. 3). Wnioskodawcy stwierdzają, że regulacja ta jest niezgodna z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji” (wniosek, s. 29). Zdaniem wnioskodawcy, „finansowanie przymusowej restrukturyzacji jest finansowaniem skrośnym” (gdy koszty finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych przekraczają wartość środków zgromadzonych na funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji kas zgromadzone ze składek, mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych (wniosek, s. 31). Wprowadzenie tego rozwiązania jest nadmierne i nieuzasadnione (wniosek, s. 31-32). Finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i kas „jest wzajemnie tylko pozorne, a w rzeczywistości rażąco niesprawiedliwe” ponieważ zróżnicowano minimalny i docelowy poziom środków (wniosek, s. 32).

4. W ocenie wnioskodawcy przepisy art. 286 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 287 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 288 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 295 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 296 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 297 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o BFG naruszają gwarancje wynikające z zasady proporcjonalności i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), art. 20 i art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, bowiem „banki są zobowiązane do finansowania funduszu

gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków do minimalnych i docelowych poziomów środków wyższych, niż odpowiednie poziomy środków przewidziane w przypadku kas. Ponadto ustawodawca określił krótsze, niż w przypadku kas, terminy osiągnięcia tych poziomów przez banki” (wniosek, s. 35-36). Zakwestionowane przepisy tworzą „niesprawiedliwe i niewspółmierne rozwiązania, uprzywilejowujące sytuację kas i destabilizujące system gwarancyjny dotyczący banków, czym narusza Konstytucję. Nałożone na banki ciężary są niewspółmierne do założonego przez ustawodawcę celu” (wniosek, s. 36-37).

5. Wnioskodawcy kwestionują regulację pozbawiającą Związek Banków Polskich prawa do powoływania i odwoływania członków Rady Funduszu. Zdaniem wnioskodawcy zarzut „odnosi się do pominięcia prawodawczego, z jakim mamy do czynienia na gruncie art. 7 ust. 4 Ustawy. Pominięcie to narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji)” (wniosek, s. 41). Zdaniem wnioskodawcy udział przedstawicieli Związku Banków Polskich ma istotne znaczenie w zapewnieniu stabilności rynku finansowego (wniosek, s. 44), a „ingerencja prawodawcy w dotychczasowy porządek prawny poprzez wyłączenie członkostwa w Radzie Funduszu przedstawicieli banków jest nadmierna i nieuzasadniona oraz nie służy osiągnięciu założonego celu” (wniosek, s. 45).

III. Analiza formalnoprawna

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Postępowanie zainicjonowane niniejszym wnioskiem nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to oznacza, że rozpoznanie tego wniosku określają przepisy ustawy o TK.

2. Do wniosku grupy posłów mają zatem zastosowanie przepisy ustawy o TK, a w szczególności art. 46 i art. 47 tej ustawy. Zgodnie z art. 46 ustawy o TK:

„Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Z kolei art. 47 ustawy o TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie zawiera: przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami określonymi w piśmie procesowym, pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. W tym zakresie zaś istotne znaczenie ma należyte uzasadnienie zarzutów. Wskazywane w piśmie procesowym argumenty „zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Warunek ten nie jest spełniony, „jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją. W przypadku, gdy „wnioskodawca zarzuca nieproporcjonalne ograniczenie praw konstytucyjnych, Trybunał powinien przeprowadzić pełny test proporcjonalności, brać pod uwagę wszelkie elementy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie argumentów, przemawiających za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli (por. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

Nie jest wystarczającym sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i uzasadnienie błędne czy nietrafne. Postawienie bezzasadnego zarzutu prowadzi do uznania aktu normatywnego za zgodny z danym przepisem Konstytucji, ewentualnie do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli, natomiast błędne czy nietrafne uzasadnienie, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą” (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że argumentacja wnioskodawcy zawiera, w znacznej mierze, subiektywne stwierdzenia, a nie jest poparta odpowiednimi dowodami, uprawniającymi do stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych przepisów. Wnioskodawca wyprowadza też często twierdzenia, które nie wypływają z treści zakwestionowanych przepisów, ale z innych przepisów ustawy o BFG. Dodatkowo należy wskazać, iż argumentacja wnioskodawcy na poparcie niezgodności z powoływanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli ma charakter postulatów, a nie wykazuje niezgodności z Konstytucją regulacji już obowiązujących. Wnioskodawca wskazuje w piśmie uzupełniającym na elementy zasady proporcjonalności, jednakże nie dokonuje rzetelnej oceny, czy wprowadzone unormowania są w stanie doprowadzić do skutków zamierzonych przez ustawodawcę, a w konsekwencji czy są niezbędne dla ich osiągnięcia oraz czy efekty tych rozwiązań pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych (tzw. proporcjonalność *sensu stricto*). Wnioskodawca powinien dokonać oceny spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17 i powoływany tam wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05). W tym stanie, w ocenie Sejmu, postępowanie dotyczące kontroli zgodności art. 57 ust. 5 w zw. z art. 2 pkt 65 oraz art. 35 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 57 oraz w zw. z art. 57 ust. 1, 3-4 w zw. z art. 272 ust. 1 oraz art. 282 ust. 1-2 ustawy o BFG, w zaskarżonym zakresie, z zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 Konstytucji

podlega **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Należy również wnieść o **umorzenie** postępowania w sprawie kontroli zgodności wymienionych przepisów ustawy o BFG, z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-3, art. 20, art. 22, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W zakresie dotyczącym 2 punktu *petitum* wniosku, w odniesieniu do art. 112 ust. 3 ustawy o BFG, zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, ze względu na to, że akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wskazany przez wnioskodawcę art. 112 ust. 3 ustawy o BFG został zmodyfikowany przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019, poz. 326).

W pozostałym zakresie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sejm uznaje, że obowiązek odpowiedniego uzasadnienia wniosku nie został w sposób należyty zrealizowany, zgodnie z wymogami ustawy o TK, w szczególności wnioskodawca nie dokonuje rzetelnej oceny, w zakresie tego, czy zaskarżone regulacje są w stanie doprowadzić do skutków zamierzonych przez ustawodawcę, oraz czy efekty tych rozwiązań pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych (tzw. proporcjonalność *sensu stricto*).

4. Wnioskodawca podniósł także zarzut dotyczący „pominięcia prawodawczego, z jakim mamy do czynienia na gruncie art. 7 ust. 4 Ustawy. Pominięcie to narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji)” (wniosek, s. 41).

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza w swoim orzecznictwie orzekanie w zakresie tzw. pominięcia ustawodawczego, odróżniając je od niepodlegającego kognicji sądu konstytucyjnego zaniechania ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 2 grudnia 2014 r. (sygn. akt SK 7/14) podkreślił, iż: „Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie

ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym)".

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się wyjątkowy charakter badania przez Trybunału Konstytucyjnego pominięć prawodawczych i zwraca uwagę, że, „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14 i powoływane tam postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się podnosi się też argument, że: „skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania”, co oznacza, że „skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). W ocenie Sejmu wnioskodawca nie wykazał, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym. Z tego powodu postępowanie powinno zostać **umorzone**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Wnioskodawca wskazał także, jako wzorce kontroli, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 22 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 Konstytucji. Jednakże w ocenie Sejmu, w odniesieniu do przywołanych wzorców kontroli, wnioskodawca nie przedstawił argumentów w sposób zgodny z wymogami postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z tego powodu postępowanie w części obejmującej zarzut dotyczący tych wzorców kontroli powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Wątpliwości Sejmu budzi również *petitum* wniosku dotyczące sformułowanego zarzutu niezgodności art. 286 ust. 1-3 w związku z art. 287 ust. 1-3, art. 288 ust. 1-3 oraz art. 295 ust. 1-4 w zw. z art. 296 ust. 1-3 oraz art. 297 ust. 1-3

ustawy o BFG, w zakresie w jakim nakładają na banki obowiązki finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków do minimalnych i docelowych poziomów środków wyższych, niż odpowiednie poziomy środków przewidziane w przypadku kas oraz w krótszych, niż w przypadku kas terminach osiągnięcia tych poziomów. Wnioskodawcy argumentując na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, wywodzą, iż „przepisy ustawy określają docelowe poziomy środków systemu gwarantowania depozytów oraz środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji w sposób rażąco nierówny dla banków i kas (...). Co istotne, ustalono również inne okresy gromadzenia tych składek przez banki i przez SKOKI (...)” (wniosek, s. 43).

Jednocześnie Sejm – uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet* – stoi na stanowisku, że rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia, którego treść można powiązać z zarzutami wnioskodawcy jest art. 286 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 287 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 288 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 295 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 296 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 297 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o BFG w zakresie w jakim przewidują nałożenie na banki obowiązki finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków odmiennie niż w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, analizowany z punktu widzenia zasady proporcjonalności i zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce konstytucyjne

1. Wnioskodawca wprowadza z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Zasada proporcjonalności ograniczania praw i wolności jest jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego, stanowi podstawę określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności wymaga przeprowadzenia „testu proporcjonalności”, tj., określenia „konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie” (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17). W dalszej kolejności należy ocenić,

czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do skutków zamierzonych przez ustawodawcę i czy jest niezbędna dla ich osiągnięcia. Wreszcie należy przesądzić, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*). Ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17 i powoływany tam wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05).

Dopuszczalne granice ingerencji w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Są nimi:

1) ustawowa forma ograniczenia,

2) istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie dla realizacji takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i praw innych osób,

3) zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17 i powoływany tam wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09).

2. Zasada sprawiedliwości społecznej, wynikająca z w art. 2 Konstytucji, jest najczęściej łączona z zasadą równości, jako jeden z wyznaczników dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych (por. wyrok z 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11). Zasada ta wyznacza „obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych”, jak też określa „obowiązki o charakterze materialnym, polegające na nakazie ochrony i realizacji szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej i bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11; także zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Zatem stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej „może prowadzić do korekty zasady równości”, jednakże nie dopuszczalne jest nadmierne różnicowanie „sytuacji życiowej członków społeczeństwa należących do różnych grup społecznych; przewiduje proporcjonalne (adekwatne) wynagrodzenie zasług (pracy); zapewnia

wszystkim obywatelom zbliżone szanse rozwoju; gwarantuje pomoc władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić. Realizacja tych zasad zakłada dopuszczalność interwencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze w interesie słabszych podmiotów” (zob. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11).

3. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zasada równości nakłada na ustawodawcę obowiązek równego traktowania, co jednak nie oznacza bezwzględnej i bezwarunkowej równości wszystkich i we wszystkich sytuacjach. Wynika z niej nakaz jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii): wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pierwszym warunkiem weryfikacji zarzutu naruszenia zasady równości jest prawidłowe wyodrębnienie cechy relewantnej, charakteryzującej grupę, w ramach której do nierówności dochodzi. Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „dopuszcza się możliwość odstępstwa od zasady równego traktowania, uznając, że samo w sobie nie prowadzi ono jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne” (wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17). Przyjmuje się, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi w każdym razie oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji. W tym zakresie „konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach” (wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17; zob. także wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

VI. Analiza zgodności

1. Celem ustawy o BFG – jak wynika z uzasadnienia – „jest modyfikacja przepisów dotyczących obecnie istniejącego w Polsce systemu gwarantowania depozytów oraz stworzenie ram prawnych umożliwiających przeprowadzenie

postępowania przymusowej restrukturyzacji podmiotów objętych zakresem podmiotowym regulacji” (druk sejmowy nr 215/VIII kad., s. 7). Ustawa implementuje do polskiego porządku prawnego dwie unijne dyrektywy:

- 1) Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywę 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 Nr 173, s. 190 ze zm.), dalej: BRR.
- 2) Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.4.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L Nr 173, s. 149 ze zm.), dalej: DGS (druk sejmowy nr 215/VIII kad., s. 7).

Z uzasadnienia wynika, że dotychczasowe unormowania nie odpowiadały „dynamice, jaką charakteryzuje się rynek finansowy”, nie pozwalając „na skuteczne zapobieganie i przeciwdziałanie zakłóceniom na nim występującym”, a „w sytuacji natychmiastowej potrzeby reakcji na negatywne zjawiska rynkowe, może nie osiągnąć zakładanych celów” (druk sejmowy nr 215/VIII kad., s. 7-8).

W szczególności wskazać należy, iż projektodawca, biorąc pod uwagę rozwój kas skutkujący w ostatnich latach zbliżeniem zakresu i rozmiaru działalności wielu z nich do banków, a także mając na względzie konieczność zapewnienia podobnych warunków prowadzenia działalności i konkurencyjności dla podmiotów o zbliżonym profilu działalności i skali ryzyka, zdecydował o ich włączeniu do zakresu podmiotowego regulacji o przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215/VIII kad., s. 10). Przygotowane rozwiązania z zakresu przymusowej restrukturyzacji regulują kwestie zarządzania kryzysowego wobec podmiotu zagrożonego niewypłacalnością w sposób kompletny poprzez: ustanowienie wymogu przygotowania odpowiednich rozwiązań na etapie tworzenia planów przymusowej restrukturyzacji, w tym określenia wymogu utrzymywania minimalnego poziomu zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji, określenie zasad i źródeł finansowania podejmowanych działań, umożliwienie zastosowania pełnego wachlarza instrumentów oraz nadanie BFG uprawnienia do udzielania różnych form

wsparcia podmiotowi przejmującemu instrumenty właścicielskie, prawa majątkowe lub zobowiązania podmiotu w restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215/VIII kad., s. 10).

Kasa Krajowa SKOK stała na stanowisku, że: „spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe nie powinny być objęte regulacjami, które na szczeblu unijnym są adresowane wyłącznie do banków i innych niż kasy podmiotów”. Zaproponowała o wprowadzenie zmiany, że: „Celem proponowanych poprawek jest wyłączenie kas spod regulacji dotyczącej przymusowej likwidacji” (opinia KSKOK do druku sejmowego nr 215/VIII kad.).

Wiele uwag do projektu wskazał też Związek Banków Polskich, m.in. „postulat zmierzający do wyraźnego oddzielenia zasad gwarantowania depozytów w bankach i w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i tym samym oddzielenia także zasad finansowania oby systemów gwarantowania” (stanowisko Związku Banków Polskich do druku sejmowego nr 215/VIII kad.). Zdaniem Związku Banków Polskich, projektowane rozwiązanie prowadzi „*de facto* do przerzucenia niemalże w całości ciężaru finansowania systemu gwarantowania na sektor bankowy, który dodatkowo jest z tego tytułu obciążony podwyższonymi opłatami w związku z koniecznością uzupełnienia funduszy własnych Funduszu wynikającymi z wypłaty środków gwarantowanych deponentom upadłych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (stanowisko Związku Banków Polskich do druku sejmowego nr 215/VIII kad.).

Implementując dyrektywę BRR powierzono BFG rolę organu przymusowej restrukturyzacji. Zgodnie z art. 66 ustawy o BFG, celami przymusowej restrukturyzacji są:

- 1) utrzymanie stabilności finansowej sektora finansowego,
 - 2) ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych dla realizacji powyższych celów,
 - 3) zapewnienie kontynuacji realizowanych przez bank funkcji krytycznych,
 - 3) ochrona deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat.
- (por. P. Zimmerman [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, red. P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Warszawa 2017, komentarz do art. 66, s.175-177; P. Szcześniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2019, s. 18-23).

Artykuł 66 ustawy o BFG implementuje art. 31 ust. 2 dyrektywy BRR, wskazując cele postępowania przymusowej restrukturyzacji. Wskazane w ustawie o BFG cele postępowania co do zasady, korespondują z art. 31 ust. 3 dyrektywy BRR, a ich ewentualne różnicowanie wynika z charakteru oraz okoliczności konkretnego przypadku. W świetle art. 96 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o BFG, implementującego regulacje wynikające z art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy BRR, kryterium stopnia realizacji celów stanowi przesłankę wyboru instrumentów i uprawnień, które powinny znaleźć zastosowanie. Ponadto, zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy o BFG, implementującym regulację drugiego akapitu art. 31 ust. 2 dyrektywy BRR, dokonując wyboru strategii restrukturyzacji Fundusz powinien dążyć do maksymalizacji efektywności ekonomicznej postępowania poprzez minimalizację kosztów podejmowanych działań, o ile nie zagraża to realizacji celów (por. P. Zimmerman [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym...*, komentarz do art. 66, s.175).

Rolą BFG jest ochrona interesów i bezpieczeństwo depozytów, jak też działania na rzecz bezpieczeństwa oraz stabilności banków oraz kas. W konsekwencji prowadzi to do wzrostu zaufania do systemu finansowego (por. A. Żukowska, *Ochrona systemu finansowego jako elementu krajowej infrastruktury krytycznej* [w:] *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. A. Pisz, M. Olszak, M. Etel, Białystok 2015, s. 427). Zadania BFG koncentrują się na realizacji uprawnień o charakterze gwarancyjnym, pomocniczym i analityczno-kontrolnym (por. M. Kopyściański, *Publiczne prawo bankowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 635; A. Żukowska, *Ochrona systemu finansowego...*, s. 427; M. Grzybowski, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny* [w:] *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, red. M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, J. Chowaniec, P. Karwat, E. Kornberger-Sokołowska, M. Lachowicz, H. Litwińczuk, W. Modzelewski, K. Radzikowski, M. Supera-Markowska, M. Ślifirczyk, K. Tetlak, M. Waluga, Warszawa 2017, s. 561).

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jako organ przymusowej restrukturyzacji, może stosować określone instrumentarium prawne, np. przejęcie przedsiębiorstwa, utworzenie instytucji pomostowej, umorzenie lub konwersja zobowiązań, wydzielenie

praw majątkowych (por. M. Fedorowicz, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ przymusowej restrukturyzacji* [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2017, s. 405-409; także B. Jagodziński, *Klauzule kompensacyjne w przymusowej restrukturyzacji banku*, „Monitor Prawa Bankowego” 2017, nr 5, s. 97 i n.).

Model przymusowej restrukturyzacji banku, uregulowany przepisami ustawy o BFG został oparty na koncepcji tzw. „*special resolution regime*”, tj. specjalny, pozasądowy reżim uporządkowanej restrukturyzacji lub likwidacji banku (por. P. Szcześniak, *Środki...*, s. 20). Rozwiązanie to, w przeciwieństwie do sądowego postępowania upadłościowego, umożliwia szybkie i uproszczone proceduralnie przeprowadzenie zmian struktur organizacyjnych i kapitałowych banku znajdującego się w stanie zagrożenia upadłością. Chodzi o ochronę stabilności systemu finansowego, a także ochronę środków publicznych przed nadmiernym wydatkowaniem w celu ratowania banku zagrożonego upadłością. (por. P. Szcześniak, *Środki...*, s. 20-21. W szczególności „cechą przymusowej restrukturyzacji banku jest ochrona interesu publicznego. Przymusowa restrukturyzacja chroni, w przeciwieństwie do sądowego postępowania upadłościowego, interes ogólny (por. P. Szcześniak, *Środki...*, s. 21).

Źródłami finansowania BFG są przede wszystkim składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów finansowych. Składki wnoszone przez banki i oddziały banków zagranicznych zasilają fundusz gwarancyjny banków (art. 286 ust. 2 ustawy o BFG. Z kolei składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas (art. 286 ust. 3 ustawy o BFG). Kolejnym źródłem finansowania BFG są składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych (wnoszone przez te podmioty) oraz składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas (wnoszone przez kasy). Pozostałe źródła finansowania BFG zostały określone w art. 270 ustawy o BFG.

W świetle art. 286 ust. 1 ustawy o BFG: „Obowiązkowy system gwarantowania depozytów finansowany jest przez podmioty objęte systemem gwarantowania, ze składek wnoszonych w okresach kwartalnych, z zastrzeżeniem art. 294 ust. 1”., który stanowi, że: „w przypadku gdy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach lub gdy poziom środków systemu gwarantowania depozytów

w kasach wyliczone na podstawie danych dostępnych na dzień ustalenia składki osiągnię lub przekroczy na dzień ustalenia składki docelowy poziom określony odpowiednio w art. 287 ust. 2 lub art. 288 ust. 2, składek na fundusz gwarancyjny banków lub fundusz gwarancyjny kas nie pobiera się”. Zgodnie zaś z art. 286 ust. 2 ustawy o BFG: „Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez banki i oddziały banków zagranicznych zasilają fundusz gwarancyjny banków”. Ponadto art. 286 ust. 3 ustawy o BFG: „Składki na obowiązkowy system gwarantowania depozytów wnoszone przez kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas”.

Przepis ten został zaskarżony w związku z innymi unormowaniami: art. 287 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 288 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 295 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 296 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 297 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie w jakim nakładają na banki obowiązki finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków do minimalnych i docelowych poziomów środków wyższych, niż odpowiednie poziomy środków przewidziane w przypadku kas oraz w krótszych, niż w przypadku kas terminach osiągnięcia tych poziomów. A zatem w ocenie Sejmu przepisy te należy analizować łącznie.

Zgodnie z art. 287 ustawy o BFG, minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach wynosi 0,8% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów zakładając osiągnięcie tego poziomu do 31 grudnia 2016 r. Docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach wynosi 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów wskazując termin jego osiągnięcia do 3 lipca 2030 r. Z kolei minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w kasach wynosi 0,8% kwoty środków gwarantowanych w kasach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów (art. 288 ust. 1 ustawy o BFG). Natomiast docelowy poziom wyznaczono w kasach na poziomie 1% kwoty środków gwarantowanych w kasach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w kasach (art. 288 ust. 2 ustawy o BFG). Krańcowe terminy osiągnięcia minimalnego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów wyznaczono do 31 grudnia 2020 r. oraz docelowego

poziomu środków gwarantowania depozytów w kasach – 3 lipca 2030 r. (art. 288 ust. 3 ustawy o BFG).

W świetle art. 295 ustawy o BFG: „Przymusowa restrukturyzacja banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych finansowana jest przez te podmioty ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku” (ust. 1). Składki, o których mowa w ust. 1, zasilają fundusz przymusowej restrukturyzacji banków (ust. 2). Przymusowa restrukturyzacja kas finansowana jest przez kasy ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku (ust. 3). Składki, o których mowa w ust. 3, zasilają fundusz przymusowej restrukturyzacji kas (ust. 4).

W odniesieniu do poziomu środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków ustawa przewiduje minimalny poziom tych środków w wysokości 1% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych (art. 296 ust. 1 ustawy o BFG). Minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków ma być osiągnięty do 31 grudnia 2024 r. Natomiast poziom docelowy funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych powinien zostać osiągnięty najpóźniej do 31 grudnia 2030 r. Docelowy poziom powinien osiągnąć wartość 1,2% kwoty środków gwarantowanych zobowiązanych podmiotów (art. 296 ust. 2 i 3 ustawy o BFG). Z kolei minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas wynosi 0,1% kwoty środków gwarantowanych w kasach. Docelowo ustawa wyznacza poziom 0,14% kwoty środków gwarantowanych w kasach (art. 297 ust. 1 i 2 ustawy o BFG). Minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas ma być osiągnięty do 31 grudnia 2024 r., a docelowy do 31 grudnia 2034 r.

3. Zdaniem Sejmu, zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie, są unormowania ustawy o BFG przewidujące różne traktowanie banków i kas poprzez określenie wobec tych podmiotów odmiennych wysokości (minimalnych i docelowych) składek na fundusz gwarancyjny i fundusz przymusowej restrukturyzacji, jak również terminów, w których zobligowani zostali do osiągnięcia (minimalnych i docelowych) poziomów środków na finansowanie systemu gwarantowania depozytów oraz systemu przymusowej restrukturyzacji.

W celu obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji, z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji,

należy wykazać ewidentne przekroczenie przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej (wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10). Oznacza to konieczność uprawdopodobnienia, że cel regulacji jest zupełnie nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe (represyjne). Ciężar dowodu obciąża w tym zakresie podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem.

Podkreślenia wymaga fakt, iż Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Dlatego też, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, wnioskodawcy inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinni wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że regulacja jest całkowicie nieuzasadniona, nieracjonalna i bezcelowa, lub też przewidziane instrumenty prawne są zupełnie niewłaściwe, niepotrzebne, nieskuteczne, albo też dolegliwe w stopniu rażącym i zbytecznym.

Zasada proporcjonalności wymaga, aby prawodawca każdorazowo dokonywał świadomego, uzasadnionego i racjonalnego wyboru przydatnych mu do dyspozycji środków działania oraz stosował środek najbardziej skuteczny z punktu widzenia realizowanego celu. Jak wcześniej ustalono, zasadniczym celem ustawy o BFG była implementacja dyrektywy BRR, która przewidywała reżim przymusowej restrukturyzacji mający w praktyce minimalizować negatywne skutki upadłości banków czy innej instytucji o podobnych charakterze. Choć dyrektywa BRR nie nakładała na ustawodawcę obowiązku włączenia kas do systemu przymusowej restrukturyzacji, jednakże, zdaniem Sejmu, objęcie kas systemem przymusowej restrukturyzacji przyczynia się do zwiększenia stabilności w systemie finansowym i zmierza do zagwarantowania lepszej ochrony deponentom, realizując postulat objęcia gwarancjami wszystkich deponentów niezależnie od tego, czy lokują oni środki w bankach, czy kasach. W ocenie Sejmu, przyjęte rozwiązanie wpisuje się w realizację zaleceń Europejskiego Banku Centralnego, który „w szczególności zalecał włączenie kas do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie kas zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF” (Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ram prawnych systemu gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na rynkach

finansowych, CON/2015/17, s. 5). Ponadto Europejski Bank Centralny dostrzega, „że elementy te są obecnie częścią ram regulacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, łącznie z włączeniem kas do obecnego systemu gwarancji depozytów” (Opinia Europejskiego Banku Centralnego..., s. 5). Dlatego rozwiązanie to odczytywać należy jako „uzupełnienie obowiązujących przepisów prawa w celu stworzenia kompleksowych ram prawnych dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle ich rosnącego znaczenia w polskim sektorze bankowym. Z powyższych względów EBC przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako naturalną konsekwencję objęcia ich nadzorem KNF i systemem gwarancji depozytów” (Opinia Europejskiego Banku Centralnego..., s. 6).

Zaskarżone rozwiązania ustawy o BFG stanowią o obowiązku wnoszenia przez banki i kasy składek na finansowanie systemu gwarantowania depozytów oraz finansowanie przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 163-185). Z przywołanego uzasadnienia projektu ustawy o BFG wynika, że „projektodawca, proponując wysokość poziomu docelowego środków funduszu gwarancyjnego banków i funduszu gwarancyjnego kas Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przeprowadził dodatkowe analizy i oszacowania” (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 175).

Warto podkreślić, iż projektując rozwiązania uwzględniono międzynarodowe doświadczenia w zakresie wyznaczania zasobów gwarancyjnych (*„Evaluation of Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk Analysis”*, Basel, Szwajcaria, 2007) oraz przeprowadzono analizę za pomocą metody Monte Carlo, celem której było oszacowanie kwoty wypłat gwarancyjnych, która z odpowiednio dużym poziomem ufności powinna być zagwarantowana przez system gwarancyjny w perspektywie jednego roku. Chodziło zatem o wyznaczenie takiego poziomu zasobów gwarancyjnych, który z odpowiednio wysokim poziomem ufności pozwoli na pokrycie tego zapotrzebowania (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 175).

Z uzasadnienia wynika także, że ze względu na różnice w przeznaczeniu, fundusze mają charakter komplementarny. Środki znajdujące się na funduszu przymusowej restrukturyzacji mogą zostać wykorzystane tylko do zapewnienia skutecznego stosowania instrumentów przymusowej restrukturyzacji, natomiast środki zgromadzone na funduszu gwarancyjnym banków, poza dokonywaniem

wypłat na rzecz deponentów, muszą w określonych warunkach być przeznaczone również na działania związane z przymusową restrukturyzacją (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 185). Projektodawca uwzględnił wyniki wykonanej analizy oraz wyniki oszacowania kwoty środków na potrzeby finansowania przymusowej restrukturyzacji i przyjął docelowy poziom dostępnych środków w systemie gwarantowania na poziomie 2,8% wartości środków gwarantowanych i minimalny docelowy poziom dostępnych środków na finansowanie restrukturyzacji na poziomie 1,4%. W obu przypadkach do 30% środków mogłoby być wnoszone w formie zobowiązań do zapłaty. Proponowane docelowe poziomy funduszy BFG są zgodne z zaleceniami IMF/WB ze FSAP dokonania oceny adekwatności gromadzonych funduszy. Zalecenia te dotyczą m.in. wzrostu poziomu zabezpieczenia środkami *ex ante* do historycznie notowanego w 2007 roku – 2,72% środków gwarantowanych a do 2020 roku osiągnięcia poziomu zabezpieczenia środkami *ex ante* w wysokości 1,5% środków objętych gwarancjami. Ponadto zalecenia dotyczą uwzględnienia w ocenie adekwatności funduszy objęcia systemem gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i rozszerzenia mandatu BFG o zadania w zakresie przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 185).

Także w przypadku zasad finansowania przymusowej restrukturyzacji przewidziano zastosowanie dwóch wielkości poziomów – tych wynikających z dyrektywy oraz dodatkowo „własnych”, ustalonych w związku z zidentyfikowanymi potrzebami krajowymi. Wobec tego, zgodnie z dyrektywą BRR, dla funduszu przymusowej restrukturyzacji banków ustala się poziom zgromadzonych środków wynoszący 1% kwoty gwarantowanych depozytów. Jednocześnie w projektowanej ustawie poziom 1% określa się mianem poziomu minimalnego, który definicyjnie i co do istoty odpowiada poziomowi docelowemu w dyrektywie BRR. Poziom 1% określa się mianem poziomu minimalnego, który definicyjnie i co do istoty odpowiada poziomowi docelowemu w dyrektywie BRR. Wynika to z faktu, że projektodawca jako „poziom docelowy” definiuje inny przewidziany do osiągnięcia poziom, wyższy niż w dyrektywie BRR, wynoszący 1,4%. Zgodnie z dyrektywą BRR poziom wynoszący 1% powinien zostać osiągnięty najpóźniej do dnia 31 grudnia 2024 r. (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 188).

W art. 289 ustawy o BFG zawarto unormowania dotyczące poziomów minimalnego i docelowego środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas, zaś w art. 290 ustawy o BFG implementuje się przepisy zawarte w art. 103

ust. 2 BRR i określa się sposób obliczania składek na fundusze przymusowej restrukturyzacji dla poszczególnych instytucji objętych zakresem podmiotowym projektowanej ustawy, wskazując ich podstawę, oraz uwzględniając dodatkowy czynnik w postaci ryzyka związanego z profilem działalności podmiotu obowiązującego do wniesienia składki (druk sejmowy nr 125/VIII kad., s. 188).

W ocenie Sejmu, zaskarżone unormowania poprzedzone zostały analizami i wypełniają wytyczne wynikające z przywoływanych dyrektyw. Nie zachodzi więc podstawa do uznania naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji, ponieważ ustawodawca nie wykroczył poza zakres przysługującej mu swobody regulacyjnej. W takich przypadkach, Trybunał Konstytucyjny, oceniając zarzut naruszenia przez prawodawcę zakazu nadmiernej ingerencji, musi zachować daleko idącą powściągliwość, ponieważ nie jest on powołany do kontroli celów i trafności rozwiązań ustawodawcy (wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10).

4. Wnioskodawca podnosi zarzut nierównego traktowania banków i kas w postaci różnego (odmiennego) określenia wobec tych podmiotów zarówno wysokości (minimalnych i docelowych) składek na fundusz gwarancyjny i fundusz przymusowej restrukturyzacji, jak również terminów, w których zobligowani zostali do osiągnięcia tych poziomów środków (wniosek, s. 40).

Z przywoływanych już art. 287, art. 288, art. 296 i art. 297 ustawy o BFG wynika, że wysokość wnoszonych składek zależna jest od przyjętego tempa dochodzenia do określonych w ustawie minimalnych i docelowych poziomów środków systemu gwarantowania depozytów banków (0,8% i 2,6% środków gwarantowanych) i kas (0,8% i 1% środków gwarantowanych) oraz środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków (1,0% i 1,2% środków gwarantowanych) oraz kas (0,1% i 0,14% środków gwarantowanych). Jednocześnie przyjęto zróżnicowane terminy (dla kas i banków) osiągania wielkości minimalnych poziomów środków systemu gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że nakaz równości dotyczy tylko tych podmiotów, które są obdarzone określoną cechą relewantną z punktu widzenia danej sfery stosunków prawnych, gdy dyspozycja normy prawnej wyróżnia daną sferę stosunków ze względu na wskazaną cechę relewantną oraz gdy istnieje związek pomiędzy cechą relewantną danej kategorii podmiotów a treścią

przyjętej regulacji (zob. wyroki TK z: 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03; 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). Istotną kwestią w zakresie zastosowania zasady równości jest więc określenie tego, kiedy podmioty charakteryzują się daną cechą na tyle, aby być uznane za podmioty podobne, co będzie rodziło obowiązek ich „podobnego traktowania”. Punktem wyjścia dla rozważań o równości jest ustalenie podobieństwa porównywanych podmiotów.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja prawna i faktyczna kas jest znacząco odmienna od sytuacji banków. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe nie są bankami w świetle prawa bankowego, ale – z racji wykonywanych zadań – sytuuje się je na „obrzeżach systemu bankowego” (por. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 66). W świetle prawa bankowego bank „jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym” (zob. w piśmiennictwie komentarz: K. Wojewoda-Buraczyńska, *Podstawy publicznego prawa bankowego [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2017, s. 439).

Kasy oszczędnościowo-kredytowe zaś są „polskim odpowiednikiem istniejących w innych państwach związków kredytowych czy też spółdzielni kredytowych (A. Herbet [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 2 i n.; por też R. Matusiak, *Spółdzielczość finansowa w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych [w:] Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Warszawa 2014, s. 85-96).

Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa to spółdzielnia osób fizycznych (ewentualnie jednostek organizacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 2386 ze zm.) o normatywnie określonym celu (A. Herbet [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 3). Jest to „jednostka organizacyjna typu zrzeszeniowego (korporacyjnego), posiadająca osobowość prawną, (...) opartą na zasadach: dobrowolności członkostwa, zmienności składu osobowego członków oraz funduszu udziałowego, względnej równowagi praw i obowiązków członków oraz ich równego traktowania, samorządności i demokratycznej wewnętrznej kontroli, utworzoną dla prowadzenia

wspólnej działalności gospodarczej w celu zaspokajania potrzeb ekonomicznych, kulturalnych lub socjalnych członków” (A. Herbet [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 3; por. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 16; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 35-36). Z ich usług mogą korzystać tylko zrzeszeni członkowie, którzy wnoszą obowiązkowe wpłaty na rzecz kasy. Zasadniczym celem kas jest zaspokajanie potrzeb oszczędnościowych i kredytowych zrzeszonych członków na szczególnych – niekomercyjnych – zasadach.

Działalność gospodarcza prowadzona przez spółdzielcze kasy zasadniczo różni się od działalności prowadzonej przez banki, czyli podmioty komercyjne. Jest „porównywalna do równolegle tworzonych i funkcjonujących w zakładach pracy pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych” (por. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, s. 50).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, iż: „wymóg istnienia wspólnych więzi społecznych między członkami kas odróżnia je – z jednej strony – od innych instytucji finansowych, z drugiej zaś – od innych spółdzielni (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). Ponadto „kasy prowadzą działalność wyłącznie na rzecz swoich członków, których musi łączyć wspólna więź społeczna, przez co tworzą oni swego rodzaju obywatelską wspólnotę” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Do elementów konstrukcyjnych systemu kas zalicza się przede wszystkim ich niezarobkowy charakter, jak też ścisły związek z zakładami pracy albo innymi organizacjami społecznymi (por. P. Bielski, *Niezarobkowy charakter działalności jako cecha konstrukcyjna spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej*, „Rejent” 2006, nr 6, s. 127; A. Jedliński, *Historia i perspektywy normatywnej regulacji działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* [w:] *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: charakterystyka, rozwój, otoczenie*, red. J. Ossowski, Sopot 2007, s. 163; A. Herbet [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*s. 2 i n.; Ł. Szewczyk, *Spółdzielcze Kasy oszczędnościowo-kredytowe jako uczestnicy systemu gwarantowania depozytów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 325, s. 169). Istnienie więzi pomiędzy członkami kasy „ma głębszy wymiar i wykracza poza ich koincydencje dla wolności działalności gospodarczej kas czy nawet wolności zrzeszania się w nich. Ich źródeł należy upatrywać w pierwotnych cechach unii kredytowych, czyli aksjologii

funkcjonowania kas, która jest charakterystyczna dla modelu przyjętego w Polsce, wyrastających z idei samopomocy finansowej, wzajemnego wspierania się przez osoby tworzące zrzeszenie, kształtowania postaw obywatelskich oraz dbałości o sprawy wspólne” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12; por. też A. Herbet, *op. cit.*, s. 3).

Podkreślić należy również, że działalnością kas jest świadczenie podstawowych usług finansowych (zwłaszcza udzielanie pożyczek, gromadzenie depozytów, jak też prowadzenie rachunków oraz dokonywanie rozliczeń pieniężnych) na rzecz gospodarstw domowych (por. Ł. Szewczyk, *Spółdzielcze...*, s. 169). Natomiast kluczowym obszarem działalności banków pozostaje przede wszystkim osiąganie zysków dla swoich wierzycieli, poprzez udzielanie pożyczek oraz kredytów. Banki to spółki akcyjne, których nie trzeba być akcjonariuszem, by móc korzystać ze świadczonych przez nie usług.

Ponadto zwrócić należy uwagę na odrębne podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania kas i banków (M. Pawełczyk, P. Sokal, *Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Komentarz*, Poznań 2012, s. 20-21 i powoływana tam literatura). Nazwa spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa podlega ochronie i może być używana tylko przez podmioty będące kasami w rozumieniu ustawy (por. M. Frysztak, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe [w:] Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2017, s. 152).

Odmienność pomiędzy kasami a bankami „widoczna jest również w rozmiarach i charakterze działalności kas, niebędącej w pełni identyczną z działalnością banków” (zob. M. Szydło, *Opinia prawna o zgodności rządowego projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215) z Konstytucją RP oraz przepisami Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa, dnia 21 marca 2016 r., s. 35-36).

Nadto zasadnicza różnica pomiędzy spółdzielczą kasą a bankiem sprowadza się do tego, że w kasie nadwyżka bilansowa przeznaczona na zwiększenie funduszu zasobowego i w części można z niej uzupełnić fundusz udziałowy, czyli fundusz własny kasy (zdanie odrębne sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz do wyroku TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). W przeciwieństwie do akcjonariuszy banku, członkowie kas nie partycypują w nadwyżce finansowej i nie otrzymują

indywidualnych wypłat (dywidendy). „Spółdzielczość oszczędnościowo-kredytowa, będąca sprawdzoną na całym świecie formą zaspokajania potrzeb finansowych ekonomicznie «słabszych» jednostek, nie powinna być dezintegrowana i eliminowana przez rozwiązania prawne, które ingerując w jej istotę, upodabniają kasy do działalności *stricte* komercyjnej, tj. bankowej” (zdanie odrębne sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz do wyroku TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

O całkowitej odrębności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych od banków świadczy przede wszystkim art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 2187, ze zm.), w myśl którego wyraz „kasa” może być używany w nazwie oraz do określenia działalności lub reklamy jednostki organizacyjnej, która na podstawie odrębnej ustawy gromadzi oszczędności oraz udziela pożyczek pieniężnych osobom fizycznym zrzeszonym w tej jednostce (por. G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 8-9; B. Paxford, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2013, komentarz do art. 3, s. 12; por. B. Smykła, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 15-16; S. Szuster, [...] *Prawo bankowe. Komentarz. Tom I*, red. F. Zoll, komentarz do art. 3, s. 29). O niedopuszczalności zaklasyfikowania kas jako banków przesądza podmiotowo ograniczony zakres działalności kas.

Na ustawodawcy spoczywa konstytucyjny obowiązek zróżnicowania prawnych środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego „wobec kas ze względu na ich rozmiar i zasięg aktywności kredytowo-depozytowej. [...] W stosunku do małych kas ustawodawca powinien zatem ograniczyć część istniejących środków nadzorczych, aby dostosować instrumenty prawne KNF do charakteru i specyfiki systemu SKOK oraz jego wewnętrznego zróżnicowania” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Rozstrzygnięcie prawodawcze powinno uwzględniać dynamiczną ewolucję systemu SKOK, w tym także umożliwiać tworzenie nowych kas, i nie może abstrahować od jego rzeczywistego kształtu. Ustawodawca dysponuje w tej materii pewną swobodą regulacyjną, przy czym musi zachować m.in. adekwatność między docelową formułą instytucjonalną nadzoru finansowego nad kasami a ich realnymi warunkami działania (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Wskazane powyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego można odpowiednio odnieść do sytuacji kas wobec banków. Ustawodawca – kierując się konstytucyjną zasadą równości – przewidział unormowania szczególne dotyczące kas w postaci

mniejszych poziomów minimalnych i docelowych środków gwarantowania depozytów i finansowania przymusowej restrukturyzacji kas niż poziomy wymagane dla banków. Uzasadnienia do takiego podejścia doszukiwać można się w dysproporcji środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach i bankach, z dominującą przewagą środków gwarantowanych w bankach (por. U. Banaszczyk-Soroka [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym...*, komentarz do art. 297, s. 506). Dysproporcja między wysokością składek na fundusz gwarancyjny banków i kas wynika również z ogromnej różnicy w ich skali.

Także wydłużenie terminów dla kas, w celu osiągnięcia określonych poziomów środków systemu gwarantowania depozytów wynika z faktu braku zgromadzonych istotnych środków w dotychczasowym funduszu kas (zob. U. Banaszczyk-Soroka, [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym...*, komentarz do art. 288, s. 489). W ocenie Sejmu, ze względu na szczególny sposób ustawowego ograniczenia kręgu klientów kas, ich zdolność do konkutowania z bankami jest ograniczona. Są to zasadniczo podmioty mniejsze, dysponujące mniejszymi środkami i działające non-profit. Zróżnicowanie obciążeń jest więc dopuszczalne na podobnych zasadach jak dopuszczalna jest progresywna skala podatku dochodowego.

Sejm jednocześnie zwraca uwagę na konieczność podejmowania działań, w tym także o charakterze prawnym, w celu minimalizowania „ryzyka systemowego”, tj. w odniesieniu do systemu finansowego, prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia, którym może być upadek istotnych z perspektywy systemowej instytucji finansowych, alternatywnie zaburzenie (zakłócenie) funkcjonowania podstawowych segmentów rynku finansowego, skutkujące negatywnymi konsekwencjami (zob. J. Molis, *Kompetencje regulacyjne Europejskiej Rady ds. ryzyka systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zarządzaniu ryzykiem systemowym*, Warszawa 2017, s. 21; zob. także J. K. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Warszawa 2008, s. 48). Podstawowe znaczenie ma zapewnienie stabilności systemu finansowego. Słusznie podkreśla się, że: „Stabilność finansowa podlega szczególnej ochronie, stanowiąc warunek wzrostu gospodarczego, a przez to przedmiot zainteresowania i szczególnej troski narodowych systemów finansowych oraz całej gospodarki światowej. W tym sensie uznawana jest za dobro publiczne, wymuszające i uzasadniające interwencję państw” (zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle*

prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 168). Zatem stan stabilności finansowej podlega ochronie prawnej jako dobro publiczne (zob. A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo..., s. 168).

W kontekście omawianego zagadnienia chodzi o zapewnienie stabilności finansowej zarówno banków, jak też kas. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że niestabilność sektora kas może wpływać negatywnie na sektor bankowy, który może występować jako wierzyciel kas.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Sejmu, istotne znaczenie ma także potrzeba zapewnienia zaufania do sektora finansowego jako całości. Ocena ryzyka w tym zakresie dotyczy całego kraju. Negatywna ocena sektora kas może przełożyć się na zmniejszenie zaufania także do sektora bankowego. W tym znaczeniu poniekąd także w interesie banków leży zapewnienie stabilności funkcjonowania kas. W celu zapewnienia gwarancji stabilności całego systemu finansowego państwo uprawnione jest do wprowadzania różnych rozwiązań, w tym także do nałożenia na banki obowiązku finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków odmiennie niż w odniesieniu do spółdzielczych kas.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński