



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 19 października 2016 r.

PK VIII TK 126.2016

K 49/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	20. 10. 2016
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

- 1) 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 z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U., poz. 996) w zakresie, w jakim przewidują, że środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, zaś kwoty uzyskane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas – z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20, art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) 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 powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewidują, że środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas – z zasadą

proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, oraz z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20, art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

- 3) 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 powołanej w punkcie 1 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 Konstytucji RP, oraz z art. 20, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 7 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje udziału w Radzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego członków powołanych przez Związek Banków Polskich – z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 28 pkt 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1157) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Grupa Posłów na Sejm RP VIII kadencji (dalej: Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności przytoczonych na wstępie czterech grup przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U., poz. 996; dalej: ustawa o BFG lub zaskarżona ustawa).

Wnioskodawcy podnoszą, że celem ustawy o BFG jest modyfikacja przepisów dotyczących istniejącego w Polsce – w czasie uchwalania ustawy – systemu gwarantowania depozytów oraz stworzenie ram prawnych umożliwiających przeprowadzenie postępowania przymusowej restrukturyzacji podmiotów objętych zakresem tej regulacji. Celem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG lub Fundusz) jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji (art. 4 ustawy o BFG).

Zgodnie z zaskarżoną ustawą, fundusz gwarancyjny banków został utworzony w celu pokrycia zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych oraz w celu pokrycia ewentualnych strat Funduszu (art. 57 ust. 1 ustawy o BFG). Jednak w przypadku, o którym mowa w art. 57 ust. 5 ustawy o BFG, środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej: skok lub kasy). Możliwość taka istnieje w sytuacji, w której wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa sumę środków odpowiadających zobowiązaniom do zapłaty oraz środków funduszu kas do

wykorzystania. Wówczas BFG pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z funduszy własnych, w tym ze środków funduszu gwarancyjnego banków, z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji, na zasadach określonych przez Radę Funduszu (art. 57 ust. 3 – 5 ustawy o BFG). Kwoty uzyskane przez BFG z masy upadłości skok, zgodnie z art. 282 ust. 1 i 2 ustawy o BFG, zasilają fundusz gwarancyjny kas, natomiast kwoty uzyskane z masy upadłości banków zasilają fundusz gwarancyjny banków.

Analogicznie, fundusz gwarancyjny kas został utworzony w celu pokrycia zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach, a w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 5 ustawy o BFG, środki funduszu gwarancyjnego kas mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych (art. 272 ust. 2 ustawy o BFG).

Wnioskodawcy stwierdzają, że, w świetle przepisów zaskarżonych w punkcie 1 *petitum* wniosku, środki funduszy własnych BFG, w tym środki funduszu gwarancyjnego banków, mogą zostać przeznaczone na potrzeby wypłat środków gwarantowanych na rzecz deponentów kas. Obniżenie poziomu środków danego funduszu wpływa na wysokość składki, którą ponoszą podmioty zobowiązane do wnoszenia składek. Finansowanie systemu gwarantowania wypłat jest konstrukcją wzajemną. Oznacza to, że również w przypadku wypłat środków gwarantowanych w bankach BFG może korzystać ze środków funduszu kas.

Dokonując oceny konstytucyjności kwestionowanej w punkcie 1 *petitum* wniosku regulacji w zakresie, w jakim przewiduje ona możliwość przeznaczenia środków zgromadzonych w funduszu gwarancyjnym banków na pokrycie zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w bankach i wzajemnie (tzw. finansowanie skrośne), Wnioskodawcy przeprowadzają test proporcjonalności. Przypominają przy tym, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, aby wprowadzenie danej regulacji mogło być uznane za konstytucyjne, musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia ochrony

interesu, z którym jest związane, musi zapewniać osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę skutków (celów) oraz musi spełniać warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami wynikającymi z niej dla jednostek.

W ocenie Wnioskodawców, wprowadzony przez ustawodawcę środek nie jest konieczny, bowiem istnieją inne instrumenty pozwalające na zapewnienie należytego funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w bankach i kasach, w szczególności była nim poprzednio obowiązująca zasada, że źródło finansowania wypłat przyporządkowane jest do danej kategorii instytucji finansowej (tj. banków lub kas). Kwestionowane uregulowanie jest również nieproporcjonalne, gdyż nie zapewnia bankom pewności i stabilności w zakresie funkcjonowania ich własnego systemu gwarancyjnego, przy jednoczesnym zobowiązaniu banków do ponoszenia istotnych kosztów utworzenia funduszu. W świetle wysokiego poziomu zaangażowania środków banków w dotychczas zgromadzonym funduszu BFG oraz wysokości docelowego poziomu środków pochodzących ze składek wpłacanych przez banki w porównaniu do środków pochodzących ze składek skok-ów – wzajemność finansowania (finansowanie skrośne) systemów w zakresie banków i kas nie stanowi wyrównania sytuacji tych podmiotów. Ponadto zaskarżona ustawa nie przewiduje możliwości powrotu środków uzyskanych przez BFG z masy upadłości kasy do źródła finansowania wypłat z tytułu środków gwarantowanych, tj. do funduszu bankowego, w sytuacji finansowania skrośnego (art. 282 ust. 1 i 2 ustawy o BFG).

Dlatego Wnioskodawcy uważają działania ustawodawcy za nadmierne, nieuzasadnione i nieskuteczne, a tym samym za niezgodne z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy dowodzą, że zaskarżona w punkcie 1 *petitum* wniosku regulacja godzi również w, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości społecznej. Banki są bowiem zobowiązane do płacenia

wyższych składek niż kasy. Biorąc pod uwagę, że zarówno banki, jak i kasy prowadzą działalność wymagającą gwarantowania depozytów w ramach środków zgromadzonych w wyspecjalizowanym funduszu, podmioty te powinny mieć zagwarantowany równy, sprawiedliwy udział w korzystaniu ze zgromadzonych środków, jak też ponosić równe ciężary związane z finansowaniem tego funduszu. Składki pochodzące od danej kategorii podmiotów (banków albo kas) powinny być przeznaczone na finansowanie systemu gwarantowania depozytów tej kategorii podmiotów. Wprowadzenie regulacji dopuszczającej finansowanie skrośne stanowi o pogwałceniu zasady sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżone uregulowanie narusza również gwarantowaną w Konstytucji ochronę własności (art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji). Analiza przepisów zaskarżonej ustawy prowadzi Wnioskodawców do konkluzji, że ustawodawca ingeruje we własność i inne prawa majątkowe podmiotów należących do sektora bankowości. Środki wpłacone na fundusz gwarancyjny banków, zamiast służyć interesom majątkowym grupy, która je zgromadziła, są wykorzystywane do realizacji potrzeb majątkowych innej grupy. Prowadzi to do wywłaszczenia podmiotów sektora bankowości z kapitału wpłaconego przez nie na rzecz skok-ów oraz BFG. Wywłaszczenie banków z części posiadanego majątku nie jest usprawiedliwione w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji, zakładającego możliwość wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Stosowanie zaskarżonego uregulowania wiąże się z naruszeniem prawa własności banków, które od lat wpłacały środki na BFG, mając gwarancję, że w sytuacji kryzysowej środki te zostaną wykorzystane na finansowanie zobowiązań względem klientów sektora bankowości, a nie na rzecz kas. Dlatego zaskarżone przepisy, w zakresie, w jakim przewidują możliwość nielimitowanego i bezzwrotnego regulowania przez BFG zobowiązań kas ze

środków należących do banków, ingerują w prawo własności tych ostatnich podmiotów, czym naruszają art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzucają kwestionowanej regulacji również naruszenie art. 20 i art. 22 Konstytucji. Stwierdzają, że cała zaskarżona ustawa jest sprzeczna z normami konstytucyjnymi, ponieważ „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 o BFG). 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 będą służyły spłaceniu przez Fundusz wyłącznie zobowiązań podmiotów wykonujących działalność bankową. Regulacja ta negatywnie wpłynie na renomę, jaką na przestrzeni lat wypracował sobie sektor bankowości. Doprowadzi to do zmniejszenia liczby klientów korzystających z usług sektora bankowości. Z powyższych względów, kwestionowane rozwiązanie prawne jest sprzeczne z zasadą swobody działalności gospodarczej.

Wnioskodawcy wskazują także na naruszenie, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości. W ich ocenie, ustawa wprowadza obowiązki i obciążenia banków uprzywilejowujące kasy, które zobowiązane są do ponoszenia mniejszych ciężarów, będąc jednocześnie uprawnionymi do korzystania ze środków zgromadzonych w ramach funduszu gwarancyjnego banków. Ustawodawca nie rozdzielił funduszu gwarancyjnego banków od analogicznego funduszu kas, przy jednoczesnym braku zapewnienia równych warunków finansowania tych funduszy. Warunki finansowania funduszy bankowych są daleko bardziej restrykcyjne, niż te wprowadzone w przypadku kas. Banki i kasy są podmiotami równymi w ramach grupy instytucji finansowych. Jednak w ramach grupy charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną – prowadzeniem działalności w przedmiocie właściwym instytucjom

finansowym – nie wszystkie podmioty zostały równo potraktowane. Zróżnicowanie to jest nieproporcjonalne, w tym sensie, że nie pozostaje w związku z wartościami, które uzasadniałyby nierówne traktowanie, a których ochronę chciałby zapewnić ustawodawca lub którym należałoby przyznać priorytet.

Drugi zarzut Wnioskodawców odnosi się do regulacji, która dopuszcza możliwość przeznaczenia środków przymusowej restrukturyzacji banków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas.

W ocenie Wnioskodawców, zaskarżone w punkcie 2 *petitum* wniosku przepisy rażąco naruszają, wynikające z art. 2 Konstytucji, zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Ingerencja prawodawcy w regulację dotyczącą finansowania BFG jest bowiem na gruncie zaskarżonych przepisów nadmierna i nieuzasadniona. Wprowadzenie finansowania skrośnego w zakresie restrukturyzacji banków i kas nie jest koniecznym instrumentem realizacji celów założonych przez ustawodawcę. Banki nie ponoszą odpowiedzialności za funkcjonowanie kas. Niedopuszczalne jest zatem – zdaniem Wnioskodawców – nałożenie na banki obowiązku zasilania funduszy BFG własnymi środkami w takim zakresie, w jakim środki te służyć będą restrukturyzacji kas. Obciążenie banków tym obowiązkiem jest nadmierne i wpływa na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności banków. Ingerencja prawodawcza nie jest w tym wypadku proporcjonalna w stosunku do założonych celów i tym samym narusza zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Z uwagi na zróżnicowanie w nieuzasadniony sposób minimalnego i docelowego poziomu środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i kas, wzajemny charakter tego finansowania jest jedynie pozorny. Ustawodawca uprzywilejował kasy, obniżając w ich przypadku poziom środków funduszu na finansowanie przymusowej restrukturyzacji oraz ustalając dłuższe okresy ich osiągnięcia. Taka regulacja – w ocenie Wnioskodawcy –

w sposób oczywisty narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawcy stwierdzają, że finansowanie skrośne w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków i kas narusza także prawo własności banków (art. 21 i art. 64 Konstytucji). Zaskarżona regulacja ingeruje we własność banków, które w rzeczywistości będą uiszczać składki na finansowanie kas. Co więcej, przesądzone jest, że środki, wydatkowane z funduszy bankowych na potrzeby restrukturyzacji kas, nigdy nie wrócą do banków. W ocenie Wnioskodawców, takie uregulowanie narusza prawo własności banków chronione na podstawie art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Konieczność przeznaczania przez banki korzyści uzyskanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej na rzecz Funduszu, który może wykorzystać te środki w interesie kas, prowadzi do ograniczenia przysługującej bankom wolności działalności gospodarczej. Przymusowe zwiększenie kosztów działalności przełoży się na wzrost kosztów operacji bankowych, a co za tym idzie na atrakcyjność i dostępność usług bankowych oraz opłacalność ich świadczenia przez banki. Zdaniem Wnioskodawców, ingerencja prawodawcy w sektor gospodarki w tym zakresie jest nadmierna i świadczy o naruszeniu art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Wnioskodawcy podkreślają, że banki i kasy są podmiotami podobnymi. Należą one do grupy instytucji finansowych, które prowadzą działalność gospodarczą w zbliżonym przedmiocie. Powinny być zatem równo traktowane przez ustawodawcę. Zdecydował on jednak, że banki będą finansować środki Funduszu przeznaczone na przymusową restrukturyzację w większym stopniu niż kasy, ustalając dla banków wyższe minimalne i docelowe poziomy tych środków. Takie unormowanie, zdaniem Wnioskodawców, jest niedopuszczalne w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone w punkcie 3 *petitum* wniosku przepisy zobowiązują banki do finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej

restrukturyzacji banków do minimalnych i docelowych poziomów środków wyższych niż odpowiednie poziomy środków przewidziane dla kas. Ponadto ustawodawca określił krótsze, niż w przypadku kas, terminy osiągnięcia tych poziomów przez banki.

Wnioskodawcy stwierdzają, że zaskarżona regulacja wprowadza niesprawiedliwe i niewspółmierne rozwiązania, uprzywilejowujące sytuację kas i destabilizujące system gwarancyjny dotyczący banków. Ustawodawca nie uzasadnił, z jakiego powodu określa wartość docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów dla banków w wysokości wyższej niż dla kas. Sytuacja taka prowadzi do naruszenia, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady proporcjonalności i zasady sprawiedliwości społecznej.

Kwota składek, a tym samym udział w finansowaniu środków Funduszu, powinna odpowiadać sytuacji podmiotów zobowiązanych, którymi są banki i, odrębnie, kasy. Banki zobowiązane zostały do osiągnięcia ponad 10-krotnie wyższego niż kasy poziomu docelowego środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków oraz znacznie wyższego poziomu docelowego środków systemu gwarantowania depozytów. Wnioskodawcy dowodzą, że stosowanie przepisów zaskarżonej ustawy negatywnie wpłynie na stabilność systemu finansowego sektora bankowości i warunki prowadzenia działalności przez banki. Dlatego zaskarżone uregulowanie – w ocenie Wnioskodawców – jest sprzeczne z, wyrażoną w art. 20 Konstytucji, zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz z zasadą wolności działalności gospodarczej, wynikającą z art. 22 Konstytucji.

Regulacja ta stawia banki w trudniejszej niż kasy sytuacji, nakładając na nie znacznie większe ciężary, co narusza zasadę równości wobec prawa – art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie to nie jest uzasadnione celem wprowadzonych przepisów. Ustawodawcy przyświecał jeden cel, zbieżny dla obu rodzajów instytucji finansowych – banków i kas. Celem tym jest zapewnienie ochrony rynku finansowego przez wprowadzenie instrumentów

stabilizujących działalność instytucji finansowych. Powinien on być realizowany przy pomocy skutecznych, niedyskryminujących środków. Wspólny, zarówno w zakresie działalności kas, jak i banków, cel nie uzasadnia różnicowania środków prowadzących do jego osiągnięcia, poprzez nałożenie na banki bardziej dotkliwych obowiązków i większych obciążeń niż na kasy.

Zarzut sformułowany w punkcie 4 *petitum* wniosku odnosi się do regulacji określającej skład Rady Funduszu. Art. 7 ust. 4 ustawy o BFG nie przewiduje udziału Związku Banków Polskich w powoływaniu i odwoływaniu członków Rady Funduszu. Zdaniem Wnioskodawców, taka treść zaskarżonego przepisu jest wynikiem pominięcia prawodawczego, które narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności.

Wnioskodawcy stwierdzają, że decyzje podejmowane przez Radę Funduszu mają istotny wpływ na prawa i obowiązki banków oraz prowadzoną przez nie działalność gospodarczą. Wykonywanie zadań przydzielonych Radzie Funduszu powinno odbywać się nie tylko z udziałem organów państwowych i ich przedstawicieli, ale również podmiotów zainteresowanych, jakimi są banki. Udział w pracach Rady Funduszu i przedstawianie opinii przez przedstawicieli banków jest bardzo ważny. Uczestnictwo czynnika społecznego zapewnia realizację funkcji kontrolnych w stosunku do organów władzy publicznej. Przyczynia się to do stabilizacji funkcjonowania Funduszu, a co za tym idzie – całego sektora bankowego.

W ocenie Wnioskodawców, o wystąpieniu pominięcia prawodawczego w zaskarżonej regulacji świadczy sposób uregulowania tej materii w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1866 ze zm.) ustawodawca uwzględnił rolę Związku Banków Polskich w podejmowaniu decyzji istotnych dla funkcjonowania bankowego systemu gwarancyjnego. Wprowadzenie nowej ustawy, z pominięciem udziału członków Rady Funduszu wybranych przez Związek Banków Polskich, świadczy więc o nieuzasadnionym

odstąpieniu przez ustawodawcę od wcześniejszego rozwiązania. Ingerencja prawodawcy w dotychczasowy porządek prawny, poprzez wyłączenie członkostwa w Radzie Funduszu przedstawicieli banków, jest nadmierna i nie służy osiągnięciu założonego celu. W tym kontekście – zdaniem Wnioskodawców – należy uznać, że pominięcie prawodawcze na gruncie art. 7 ust. 4 ustawy o BFG narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawców konieczne jest zbadanie dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Badany wniosek złożony został pod rządami ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157; dalej: ustawa o TK). W art. 33 ust. 1 – 4 ustawy o TK określono warunki, jakie powinien spełniać wniosek pochodzący od pomiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Kluczowe dla dalszych rozważań wymagania dla prawidłowego uzasadnienia wniosku zawarte są w art. 33 ust. 3 ustawy o TK. Przepis ten stanowi: „Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, zawiera kolejno:

- 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;
- 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;
- 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności;
- 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.”.

Analiza wniosku prowadzi do konkluzji, że spełnione zostały przesłanki określone w art. 33 ust. 1, ust. 2 pkt 1 – 5 i ust. 4 ustawy o TK oraz jedynie w pewnym zakresie te określone w art. 33 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o TK.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku zależy od spełnienia przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. prawidłowe uzasadnienie wniosku, zgodnie z wymaganiami sformułowanymi w art. 33 ust. 3 ustawy o TK.

Sposób uzasadnienia rozpatrywanego wniosku sprawia wrażenie, że sporządzano je w oparciu o stan prawny obowiązujący pod rządami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), pomijając zmiany wprowadzone ustawą o TK w zakresie wymagań stawianych wobec wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego wniosków. We wniosku tym określono bowiem przedmiot kontroli, wskazano wzorce kontroli i uzasadniono zarzuty niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów na ich poparcie. Taki sposób uzasadnienia wniosku spełnia warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.

W ustawie o TK wprowadzono jednak szczegółowe wymagania, jakie musi spełnić uzasadnienie wniosku. W przytoczonym wyżej art. 33 ust. 3 ustawy o TK wyszczególniono części składowe, które **kolejno** musi zawierać uzasadnienie wniosku. O wadze, jaką ustawodawca przykładła do spełnienia tego wymogu, pośrednio świadczy treść art. 84 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, zawiesza postępowania na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2 – 5. W razie nieuzupełnienia wniosku z uwzględnieniem nowych wymogów postępowanie podlega umorzeniu.

Skoro wnioski składane w poprzednio obowiązującym reżimie prawnym wymagają uzupełnienia, to tym bardziej te wnoszone do Trybunału Konstytucyjnego pod rządami ustawy o TK muszą spełniać kryteria określone

w jej art. 33. Respektowanie tych wymogów wydaje się szczególnie istotne w przypadku wniosków pochodzących od podmiotów utworzonych przez reprezentantów parlamentu, który przyjął przepisy określające, z jakich części musi składać się uzasadnienie wniosku.

W rozpatrywanym wniosku zaskarżono kilka przepisów ustawy o BFG, powołując dodatkowo kilkanaście przepisów tej ustawy jako związkowe. Wnioskodawcy, w obszernym uzasadnieniu wniosku, przytaczają fragmentarycznie kwestionowane przepisy oraz przywołują treści większości wzorców kontroli z ich wykładnią. Brak jest jednoznacznego określenia problemu konstytucyjnego, który trzeba ustalić dopiero na podstawie treści uzasadnienia wniosku.

Wadliwości wniosku, zwłaszcza w zakresie przywołania treści kwestionowanych przepisów z ich wykładnią i w zakresie określenia problemu konstytucyjnego, wobec jednoznacznie sformułowanych w art. 33 ust. 3 ustawy o TK wymagań, nie da się usunąć przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, gdyż posłużenie się tą zasadą nie może prowadzić do zaakceptowania odstąpienia od prawidłowego, zgodnego z kryteriami określonymi w ustawie, uzasadnienia wniosku.

Dlatego, wobec uchybienia przez Wnioskodawców wymogom wyrażonym w art. 33 ust. 3 ustawy o TK, postępowanie należy umorzyć na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego