

Warszawa, dnia 20 września 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J.Ch. Szucha 12A, 00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji

według załączonej listy

działająca przez przedstawiciela:

posła Izabelę Leszczyńską

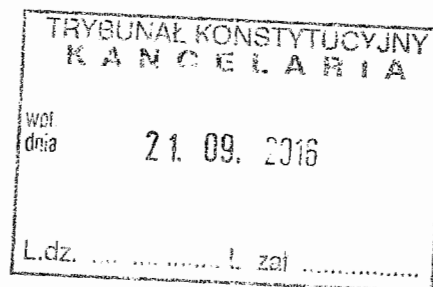
oraz pełnomocnika:

prof. dr hab. Marka Chmaj, radcę prawnego

adres do korespondencji:

Chmaj i Wspólnicy Sp.k.

ul. Flory 9 lok. 4, 00-586 Warszawa



Uczestnicy postępowania:

1. Sejm – organ, który uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

WNIOSEK

GRUPY POSŁÓW NA SEJM

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z dnia 8 lipca 2016 r., poz. 996)

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”), my niżej podpisani posłowie na Sejm VIII kadencji, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że następujące przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu

Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. poz. 996, dalej jako „Ustawa”) są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności:

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 zaskarżonej Ustawy, w zakresie w jakim przewidują, że środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej jako „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,
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 zaskarżonej Ustawy, w zakresie w jakim przewidują, że środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji 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;
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 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 – są niezgodne z zasadą proporcjonalności i zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 oraz z art. 20 i art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

- 4. art. 7 ust. 4 zaskarżonej Ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje udziału w Radzie Funduszu członków powoływanych przez Związek Banków Polskich – jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.**

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) przedstawicielem Wnioskodawców jest Izabela Leszczyna poseł na Sejm RP VIII kadencji. Przedstawiciel jest upoważniony do samodzielnego reprezentowania Wnioskodawcy i udzielania pełnomocnictw, a także modyfikowania treści Wniosku. Wnioskodawcy ustanowili również pełnomocnika w osobie radcy prawnego prof. dr hab. Marka Chmaj.

UZASADNIENIE

(I.) Regulacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji

Rządowy projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215) został przygotowany przez Ministerstwo Finansów. Po I czytaniu projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych, gdzie trwały dalsze prace legislacyjne.

Ustawa została uchwalona przez Sejm w III czytaniu na 19. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji dnia 20 maja 2016 r., wynikiem 236 posłów za (posłowie PiS, Kukiz'15), 54 przeciw (posłowie PO, Nowoczesnej, PSL, Kukiz'15), 135 wstrzymało się (posłowie PO, Kukiz'15). Po rozpatrzeniu stanowiska Senatu, Sejm w dniu 10 czerwca 2016 r. przyjął poprawki zaproponowane przez Senat. Ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu dnia 15 czerwca 2016 r. Prezydent RP podpisał Ustawę dnia 30 czerwca 2016 r. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 8 lipca 2016 r. pod pozycją 996.

Celem Ustawy, jak wynika z uzasadnienia projektu Ustawy, 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. Ustawa ma w założeniu implementować dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 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 seria L 2014, poz. 173, str. 190, dalej jako „Dyrektywa BRR”), a także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE seria L 2014 poz. 173, str. 149, dalej jako „Dyrektywa DGS”).

Dyrektywa BRR nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek implementowania do krajowych porządków prawnych regulacji nadających odpowiednim organom uprawnienia do prowadzenia postępowania przymusowej restrukturyzacji. Ta restrukturyzacja ma się odbywać, m.in. poprzez zastosowanie instrumentów przejęcia przedsiębiorstwa, instytucji pomostowej, wydzielenia aktywów, umorzenia lub konwersji długu.

Z kolei, Dyrektywa DGS zakłada harmonizację na poziomie UE, m.in. w zakresie: mechanizmów finansowania ex ante systemów gwarancji depozytów i ustalenia docelowego poziomu środków zgromadzonych w systemie gwarancji depozytów (min. 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów członków systemu); określenia podstawy naliczania obowiązkowych składek na rzecz systemów gwarancji depozytów (uwzględnienie poziomu ryzyka generowanego przez instytucję kredytową będącą członkiem systemu); kategorii produktów i grup deponentów objętych gwarancjami; terminu wypłaty środków gwarantowanych (skrócenie do 7 dni roboczych) oraz możliwości wykorzystania środków systemów gwarancji

depozytów na potrzeby postępowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (odpowiednie obowiązki w tym zakresie określa Dyrektywa BRR).

Zaskarżoną Ustawą wprowadzono nowe uregulowania, które określają cel działalności, zadania oraz organizację Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej jako „Fundusz” lub „BFG”), zasady funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, zasady umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych, zasady przygotowywania i przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji oraz zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji w celu realizacji zadań Funduszu. Ustawa zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995 Nr 4, poz. 18 ze zm.).

Zgodnie z nową Ustawą, 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. Jednak, w przypadku, o którym mowa w art. 57 ust. 5 Ustawy, środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej, jako „kasy”, art. 272 ust. 1 Ustawy). 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 Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z innych funduszy własnych, w tym ze środków funduszu gwarancyjnego banków, z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji, na zasadach określonych przez Radę Funduszu. Co istotne, jak stanowi art. 282 ust. 1 i ust. 2 Ustawy, kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas, zaś kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości banku lub oddziału banku zagranicznego zasilają fundusz gwarancyjny banków.

Projektodawca wskazał, iż w toku prac legislacyjnych zastrzeżenia do art. 57 ust. 5 projektu Ustawy zgłosił Związek Banków Polskich. Banki podniosły, że w sytuacji, gdy zabraknie środków finansowych na potrzeby wypłat kwot gwarantowanych dla klientów kas, brakujące środki zostaną pozyskane z innych funduszy własnych

BFG, czyli głównie ze środków pochodzących z wpłat banków, bez konieczności późniejszego zwrócenia środków na rachunek funduszu gwarancyjnego banków, jeśli zostały one pokryte z tego źródła. W odpowiedzi na powyższe uwagi, Minister Finansów wyjaśnił, iż „(...) w zakresie możliwości wykorzystania środków zgromadzonych na funduszu gwarancyjnym Banków oraz funduszu gwarancyjnego kas występuje wzajemność, ponieważ środki zgromadzone na funduszu gwarancyjnym kas w razie potrzeby mogą być wykorzystywane na finansowanie wypłat również za Banki. Poza tym BFG autonomicznie dysponuje funduszami własnymi mając na celu optymalne ich wykorzystanie w danej sytuacji.” (s. 250 uzasadnienia projektu).

Nie tylko w powyższej sytuacji środki zgromadzone przez banki, w świetle Ustawy, mogą służyć kasom. Zgodnie z art. 273 ust. 5 Ustawy, 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, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, zgromadzone ze składek wnoszonych w związku z finansowaniem przymusowej restrukturyzacji, mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas. Jak wyjaśnia się w uzasadnieniu projektu, projektodawca objął zakresem podmiotowym postępowania przymusowej restrukturyzacji kasy z uwagi na złożoną sytuację w sektorze kas, podobieństwo w zakresie świadczonych usług w stosunku do sektora Bankowego oraz wzrost skali działalności kas (s. 5 uzasadnienia projektu).

Ustawa określiła minimalne i docelowe progi poziomów środków Funduszu (art. 287, art. 288, art. 296 oraz art. 297 Ustawy). Minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach ustalono na poziomie 0,8% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, zaś docelowy poziom tych środków na poziomie 2,6% ww. kwoty. W przypadku kas, progi te ustalono na poziomie niższym, odpowiednio minimum 0,8% kwoty środków gwarantowanych w kasach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów oraz docelowo 1% ww. kwoty.

Z kolei, minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych wynosi 1% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych, zaś docelowy poziom tych środków 1,2% tej kwoty, zaś w przypadku kas wskaźniki te wynoszą odpowiednio 0,1% i 0,14%.

Wprowadzając nowe uregulowania w zakresie funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ustawodawca pozbawił jednocześnie Związek Banków Polskich wpływu na działalność Funduszu. W dotychczas obowiązującej ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1866 ze zm.), Związkowi Banków Polskich przysługiwało prawo do powoływania dwóch członków Rady Funduszu (art. 6 ust. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Rada Funduszu składała się z przewodniczącego oraz siedmiu członków. Pozostałych członków powoływali i odwoływali minister właściwy do spraw instytucji finansowych, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. Obecnie, Rada Funduszu składa się z sześciu członków. Zgodnie z art. 7 ust. 4 Ustawy, członkami Rady Funduszu są trzej przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu, dwaj przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego delegowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz jeden przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego delegowany przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

W pierwotnym projekcie Ustawy, w art. 7 ust. 4 pkt 4 przewidziano, że w skład Rady Funduszu będą wchodzić dwaj przedstawiciele Związku Banków Polskich delegowani na zasadach określonych w statucie Funduszu (zob. str. 33 uzasadnienia projektu Ustawy). Poprawka w zakresie skreślenia pkt 4 ust. 4 art. 7 została wprowadzona do Ustawy uchwałą Senatu.

Jak wyjaśnił Senator Sprawozdawca Grzegorz Bierecki na 19. posiedzeniu Senatu IX kadencji w dniu 8 czerwca 2016 r., w związku z nowymi uprawnieniami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego grupa senatorów zdecydowała się zmienić skład Rady Funduszu w taki sposób, aby znajdowali się w niej wyłącznie przedstawiciele instytucji publicznych. Ze składu rady zostali usunięci

przedstawiciele „instytucji prywatnej” – Związku Banków Polskich. Z kolei, jak podkreślił Senator Kazimierz Kleina, reprezentacja ZBP w składzie Rady powinna być przywrócona, skoro ZBP działa w interesie podmiotów, które przekazują środki do BFG. Przyczyniłoby się to do stabilizacji działania Funduszu i do słusznego powiązania Funduszu z tymi, którzy „płacą”, a więc z bankami. „(...) tym bardziej że doświadczenie 25 lat funkcjonowania Rady, w składzie której byli przedstawiciele banków, raczej było doświadczeniem pozytywnym i nie wskazywało na jakieś problemy, wręcz odwrotnie, często reprezentacja bankowa stabilizowała sytuację Rady funduszu. Pamiętamy przecież, że w jakimś czasie, gdy częste były zmiany w składzie Rady funduszu – to było 10 lat temu, wówczas ten skład Rady funduszu bardzo często się zmieniał – przedstawiciele Związku Banków w tym sensie wpływali w pewnym stopniu stabilizująco na sytuację w Radzie funduszu.” (zob. stenogram z 19. posiedzenia Senatu).

Jednocześnie Senat zdecydował o zmniejszeniu o dwa liczby członków Rady Funduszu (z ośmiu do sześciu) oraz o zwiększeniu liczby przedstawicieli ministra właściwego do spraw instytucji finansowych o jednego przedstawiciela (pkt 5 uchwały Senatu RP z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

Z dniem wejścia w życie ustawy w Funduszu: 1) likwiduje się fundusz pomocowy, stabilizacyjny, zapasowy oraz fundusz środków odzyskanych z mas upadłości; 2) zwiększa się fundusz gwarancyjny Banków o wartość funduszu pomocowego i funduszu środków odzyskanych z mas upadłości; 3) zwiększa się fundusz przymusowej restrukturyzacji Banków o wartość funduszu stabilizacyjnego i funduszu zapasowego; 4) środki funduszu gwarancyjnego kas utworzonego na podstawie uchylanej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zalicza się na poczet funduszu gwarancyjnego kas (art. 371 Ustawy).

Z dniem wejścia w życie Ustawy Bankowy Fundusz Gwarancyjny działający na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym staje się Funduszem.

(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku

Zaskarżone regulacje Ustawy naruszają standardy demokratycznego państwa prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich niekonstytucyjności, a w konsekwencji utratę mocy obowiązującej tych przepisów. Banki nie ponoszą odpowiedzialności za funkcjonowanie kas, jako podmiotów konkurencyjnych. Zmuszanie Banków do finansowania kosztów restrukturyzacji kas lub gwarantowania wypłat depozytów na rzecz deponentów kas, w świetle gwarancji konstytucyjnych jest niedopuszczalne. Fundusze BFG służące sektorowi bankowemu powinny zostać rozdzielone od funduszy kas, tak jak rozdzielone są regulacje prawne dotyczące tych instytucji finansowych oraz formy prawne i zasady prowadzenia działalności przez te instytucje. Tylko takie rozwiązanie zapewnia realizację celów systemu gwarancyjnego BFG oraz stabilne jego funkcjonowanie, w zgodzie z Konstytucją.

(1.) Uzasadnienie zarzutu zawartego w pkt 1 petitum wniosku

Przedmiotem zarzutu zawartego w pkt 1 petitum wniosku jest niezgodność 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 zaskarżonej ustawy, w zakresie w jakim przepisy te przewidują, że środki funduszu gwarancyjnego banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach, zaś kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości kasy zasilają fundusz gwarancyjny kas – 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.

W świetle zaskarżonych przepisów środki funduszy własnych Funduszu, w tym środki funduszu gwarancyjnego banków mogą zostać przeznaczone na potrzeby wypłat środków gwarantowanych na rzecz deponentów kas. Decyzję z tym zakresie podejmuje Zarząd Funduszu (art. 58 pkt 2 Ustawy). Decyzję ogranicza jedynie

wymóg zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 57 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, tj. brak możliwości spełnienia zobowiązań Funduszu z tytułu środków gwarantowanych biorąc pod uwagę źródła finansowania wypłat wymienione w art. 57 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Ustawy. Tym samym, jeżeli kwota zobowiązań Funduszu z tytułu środków gwarantowanych do wypłaty przekracza wysokość środków Funduszu przeznaczonych na ten cel z trzech rodzajów źródeł, tj. z tytułu wierzytelności Funduszu w stosunku do kas o zapłatę składek wnoszonych w formie zobowiązań do zapłaty na rzecz funduszu gwarancyjnego kas, z funduszu gwarancyjnego kas do wykorzystania oraz ze składek nadzwyczajnych, o których mowa w art. 292 Ustawy, Zarząd Funduszu może podjąć taką decyzję. Ustawa nie ogranicza w żadnym zakresie rodzaju funduszy własnych, do których w tej sytuacji może sięgnąć Zarząd Funduszu, a w szczególności nie wprowadza żadnych limitów kwot wypłat, ani progów do których poziom funduszy własnych, np. funduszy gwarancyjnych banków nie może się obniżyć.

Niewątpliwie, obniżenie poziomu środków danego funduszu wpływa na wysokość składki, którą ponoszą podmioty zobowiązane do wnoszenia składek. Jej wysokość w ww. wypadku może drastycznie wzrosnąć, jeżeli wysokość środków zgromadzonych na danym funduszu obniży się radykalnie względem minimalnych i docelowych, ustawowo określonych poziomów. Nie ograniczają tego ryzyka uregulowania zawarte w art. 287, art. 288, art. 296 oraz art. 297 Ustawy, które mają na celu zmniejszenie ciężaru składki w razie, gdy środki funduszu zostaną wykorzystane przed osiągnięciem po raz pierwszy ustalonych Ustawą minimalnych i docelowych poziomów. Wówczas, powołane przepisy umożliwiają przedłużenie terminów osiągnięcia tych poziomów. Rozwiązania te nie gwarantują jednak, że wysokość składek nie wzrośnie do poziomu stanowiącego istotny ciężar dla banków, jako podmiotów zobowiązanych do odprowadzania składek, a tym samym do poziomu mającego istotny wpływ na prowadzoną przez banki działalność.

Finansowanie systemu gwarantowania wypłat jest konstrukcją wzajemną, na co wskazuje treść art. 56 ust. 5 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych bankach lub oddziałach zagranicznych banków przewyższa sumę wielkości, o których mowa w ust. 1, 3 i 4

tego przepisu, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z innych funduszy własnych, z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji, na zasadach określonych przez Radę Funduszu. Oznacza to, że również w przypadku wypłat środków gwarantowanych w bankach Fundusz może zaczerpnąć środki z funduszu kas – na potrzeby banków.

W celu dokonania oceny konstytucyjności kwestionowanych regulacji Ustawy, dotyczących sytuacji, w której środki funduszu banków mogą służyć realizacji zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach i wzajemnie (tzw. finansowanie skróśne), przydatne jest przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie danej regulacji, aby mogło być uznane za konstytucyjne:

- musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia ochrony interesu publicznego, z którym jest związane,
- musi zapewniać osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę skutków (celów),
- musi spełniać warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla jednostek.

Zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (S. Wronkowska, Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74).

Powyższe, w ocenie Wnioskodawcy świadczy o tym, iż na gruncie niniejszej Ustawy niedochowane zostały wymogi zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 kwietnia 2002 r. zwrócił uwagę, iż zasada proporcjonalności „z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej strony winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Dla określenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności konieczne jest stwierdzenie istnienia konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek formalnych dotyczących dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń oraz wykazanie proporcjonalności zastosowanego środka (wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

Jak wynika z powyższego, istotną dla stwierdzenia zgodności nowej regulacji Ustawy z zasadą proporcjonalności jest ocena adekwatności środków zastosowanych przez ustawodawcę do zamierzonych celów, wskazanych w treści uzasadnienia do projektu Ustawy. Ustawa implementuje Dyrektywę BRR oraz Dyrektywę DGS, niemniej należy zwrócić uwagę, iż jedynie niewielka część obciążeń nałożonych na banki wynika z obowiązków nałożonych na mocy przepisów unijnych.

W treści uzasadnienia do projektu Ustawy wskazano, iż zasadniczym jej celem jest wprowadzenie istotnych zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie polskiego systemu gwarantowania depozytów, tj. w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym tak, by zapewnić należytą ochronę deponentów. Dla banków zakres podmiotowy deponentów jest tożsamy z zakresem podmiotów, które uprawnione są do otwarcia rachunku Bankowego, zaś w przypadku kas jest to zakres podmiotów, które mogą być członkami kas.

Art. 56 i 57 Ustawy określają źródła finansowania i kolejność ich wykorzystania w przypadku wypłaty środków gwarantowanych odpowiednio dla banku, oddziału banku zagranicznego i kasy. W świetle art. 56 ust. 5 Ustawy, wypłata środków gwarantowanych z tytułu spełniania warunku gwarancji wobec banków i oddziałów banków zagranicznych, w przypadku wyczerpania się kolejnych zasobów przewidzianych na finansowanie wypłat, może być dokonywana z funduszu gwarancyjnego kas. Z kolei, według art. 57 ust. 5 Ustawy, wypłaty dokonywane za kasy mogą być finansowane z funduszu gwarancyjnego banków. Jednocześnie, w przepisach Ustawy 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 rozdzielenia funduszu gwarancyjnego banków od funduszu gwarancyjnego kas. Jednocześnie Ustawa nie zapewnia równych warunków finansowania tych funduszy. Przy czym istotnym jest, że 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. W szczególności dotychczas obowiązująca zasada, że źródło finansowania wypłat jest przyporządkowane do danej kategorii instytucji finansowej (banków lub kas) jest w stanie zapewnić należyłą ochronę deponentów. Brak jest natomiast jakiegokolwiek uzasadnienia dla finansowania przez banki gwarantowanych wypłat depozytów zgromadzonych w kasach. 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.

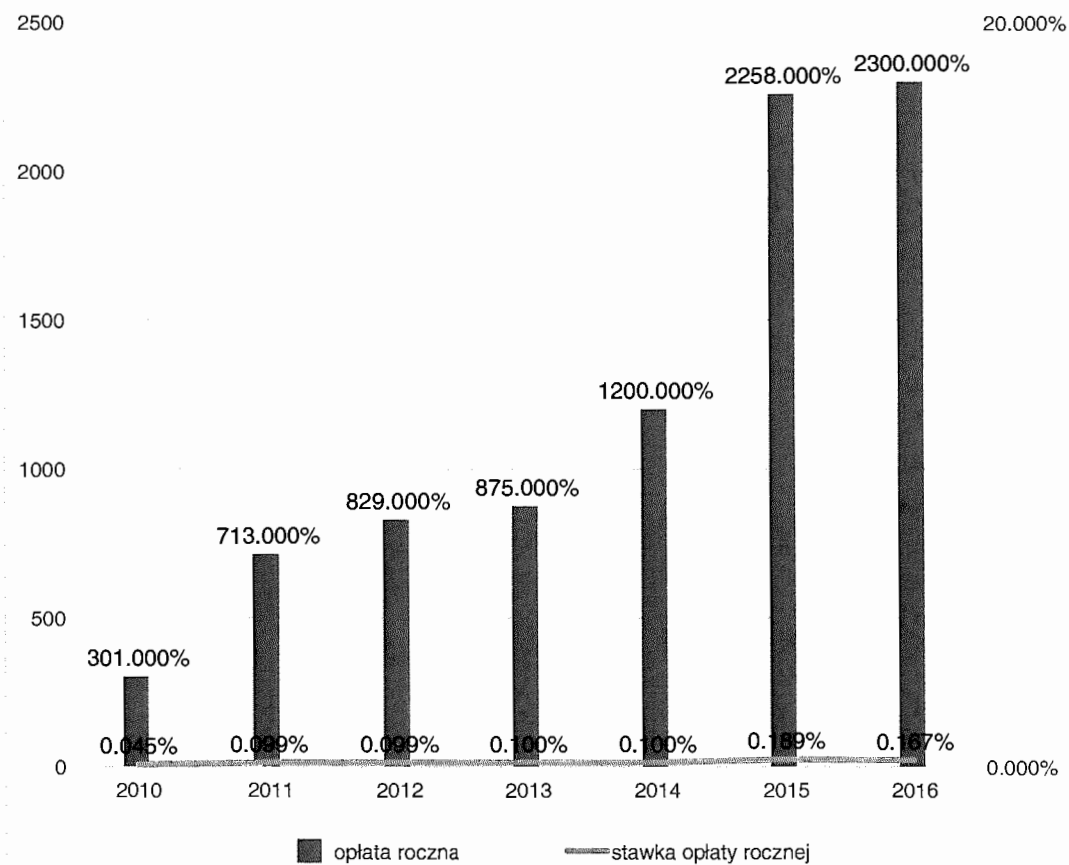
Obciążenie banków jest jeszcze dotkliwsze w świetle nałożenia w ostatnim czasie na banki z mocy ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 68) nowego podatku – podatku od niektórych instytucji finansowych, który powoduje obciążenie Banków kosztami rzędu miliardów złotych.

Nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sytuację prawną banków nie łagodzi regulacja art. 56 ust. 5 Ustawy, w świetle której również fundusz kas może zostać przeznaczony na potrzeby związane z wypłatami środków gwarantowanych zgromadzonych w bankach. W świetle wysokiego poziomu zaangażowania środków Banków w dotychczas zgromadzonym funduszu BFG oraz wysokości docelowego poziomu środków systemu przyjętego na niższym poziomie w przypadku kas, nie można uznać, iż wzajemność finansowania (finansowanie skrośne) systemów w zakresie banków i kas stanowi jakiegokolwiek wyrównanie sytuacji banków względem sytuacji kas. Co więcej, 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.

Do tej pory na pokrycie kosztów upadłości kas przeznaczone zostało 3,94 mld zł z funduszu pomocowego banków, zgromadzonego w BFG, z czego 3,54 mld zł przeznaczono na wypłaty dla deponentów kas. Spośród wszystkich tych środków, 400 mln zł pochodziło z dotacji.

Opłaty banków z tytułu obowiązku finansowania funduszy BFG na przestrzeni ostatnich 6 lat obrazuje poniższa tabela oraz wykres.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
opłata roczna na fundusz pomocowy	301	713	829	875	1200	2258	2300
stawka opłaty rocznej	0,045%	0,099%	0,099%	0,1%	0,1%	0,189%	0,167%



źródło BFG

Stawka opłaty rocznej banków na rzecz BFG wzrosła znacząco w 2015 r. w związku z pokryciem kosztów upadłości kas ze środków funduszu pomocowego banków w BFG w 2014 r., które to koszty wyniosły 2,3 mld zł (najwyższa dotychczasowa kwota wypłaty jednorazowej była przekazana dla deponentów SKOK Wołomin, tj. 2,24 mld zł). W związku z powyższym, w 2015 r. opłata roczna banków wzrosła o 89 p.b., co zwiększyło jej wysokość prawie dwukrotnie, tj. z 1,2 mld zł do 2,25 mld zł. Od tego czasu wysokość opłaty rocznej utrzymuje się na podwyższonym poziomie.

Udział środków banków w pokrywaniu zobowiązań BFG wobec deponentów kas (SKOK Wspólnota oraz SKOK Wołomin) w 2014 r. obrazuje poniższa tabela:

w tys. zł		SKOK Wspólnota	SKOK w Wołominie
Zobowiązania gwarancyjne Funduszu wobec deponentów		817.484,7	2.246.491,8*
Pokrycie zobowiązań środkami:			
1	środki z funduszu gwarancyjnego kas	20.289,9	402,3
2	wolne środki funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej	32.552,8	194,2
3	środki przekazane z funduszu pomocowego banków BFG	764.641,9	2.245.895,3

Powyższe świadczy o tym, że Ustawa nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu – tj. wzmocnienia bezpieczeństwa deponentów, a przez to nie zapewni stabilności finansowej całemu systemowi finansowemu. Wprowadzony system finansowania skrośnego może zagrozić bezpieczeństwu i stabilności systemu gwarantowania depozytów bankowych, w sytuacji gdy środki z funduszu zgromadzonego ze składek banków zostaną przeznaczone w całości lub w istotnym stopniu na wypłaty dla deponentów kas.

Jakkolwiek, jak zaznaczył projektodawca, rolą BFG jest właściwe dysponowanie zgromadzonymi środkami Funduszu, to jednak brak obowiązywania odpowiednich instrumentów prawnych nie zapewnia bezpieczeństwa wydatkowania tych środków. Tego typu instrumentem uniemożliwiającym utratę stabilności systemu jest jedynie rozdzielenie funduszu gwarancyjnego Banków od funduszu gwarancyjnego kas.

Ustawodawca nie wskazał, jaki interes publiczny uzasadnia wprowadzenie regulacji dopuszczającej finansowanie skrośne. W uzasadnieniu do projektu Ustawy brak jakiegokolwiek wyjaśnienia konieczności tak niesprawiedliwego unormowania ww. kwestii. Niewątpliwie realizacja celów założonych przez ustawodawcę (dotyczących wzmocnienia bezpieczeństwa deponentów i stabilności instytucji finansowych) nie jest uzależniona od wprowadzenia ww. regulacji, które istotnie ingerują w sferę funkcjonowania banków.

Bezspornie, banki nie ponoszą i nie powinny ponosić odpowiedzialności za funkcjonowanie kas. Tym samym, zdecydowanie nie ma uzasadnienia dla pokrywania przez banki kosztów gwarantowania wypłat depozytów wniesionych w tych podmiotach. W świetle powyższego, działania ustawodawcy w

przedmiotowym zakresie są nadmierne, nieuzasadnione, a nadto nieskuteczne. Tym samym, zaskarżone przepisy Ustawy są niezgodne z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Zaskarżona regulacja godzi również w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej zapewnia, że każda jednostka żyjąca w demokratycznym państwie jest podmiotem prawa wyposażonym w należne jej wolności i prawa. Analizowana zasada konstytucyjna wynika wprost z fundamentu państwa prawnego, jakim jest demokracja. Według słownika języka polskiego (Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2011), sprawiedliwość społeczna to „przyznanie każdej jednostce należnych jej praw wynikających z zasad demokracji”.

Jakkolwiek kwestionowana regulacja zapewnia kasom subiektywne poczucie sprawiedliwości, to jednak w żadnej mierze nie świadczy to o zadośćuczynieniu przez ustawodawcę omawianej zasadzie. Obiektywnie rzecz biorąc regulacja przewidująca możliwość finansowania zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych w kasach z innych funduszy własnych BFG, w tym z funduszu gwarancyjnego banków nie służy zachowaniu równowagi i sprawiedliwości społecznej.

Przyjęte rozwiązania – uprzywilejowujące kasy – są krzywdzące dla banków. 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. Biorąc pod uwagę, iż zarówno kasy, jak i banki prowadzą działalność wymagającą gwarantowania depozytów w ramach środków zgromadzonych w wyspecjalizowanym funduszu – Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, podmioty te powinny mieć zagwarantowany równy, sprawiedliwy udział w korzystaniu ze zgromadzonych środków, jak też ponosić ciężary związane z finansowaniem funduszu w stopniu równo je obciążającym. Konstrukcja wprowadzonego niniejszą Ustawą systemu świadczy o nierównym, a przez to niesprawiedliwym ukształtowaniu praw i obowiązków banków i kas.

Do zachowania sprawiedliwości w tym zakresie, a co tym idzie równego rozdziału środków przeznaczonych na finansowanie systemu gwarancyjnego odnoszącego się do banków i kas konieczne jest zapewnienie, że składki pochodzące od danej kategorii podmiotów (banków albo kas) będą przeznaczone na finansowanie systemu gwarantowania depozytów w tej kategorii podmiotów. Wprowadzenie regulacji dopuszczającej finansowanie skrośne stanowi o pogwałceniu zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Takie uregulowanie Ustawy narusza również gwarantowaną w Konstytucji ochronę własności (art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji). Wynikające z normy art. 64 ust. 1 Konstytucji „prawo do wolności majątkowej”, ma charakter publicznego prawa podmiotowego i rozumiane jest jako „prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do pozostawiania swoim następcom, zgodnie ze swoją wolą i własnym interesem” (L. Garlicki, Komentarz do art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz III, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 7).

Warto zauważyć, że dotyczący własności art. 64 znajduje się w Konstytucji na początku podrozdziału regulującego wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Tym samym podkreślona została doniosłość wyartykułowanej tam zasady poszanowania prawa własności. Usytuowanie przepisu art. 64 w Konstytucji nie jest przypadkowe i preferencja ta nawiązuje do zasad ustrojowych i do oparcia społecznej gospodarki rynkowej na własności prywatnej (B. Banaszak, Konstytucja..., s. 329).

Podnieść należy, iż zakres podmiotowy gwarancji zawartych w art. 64 Konstytucji określony jest szeroko i obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne (B. Banaszak, Konstytucja..., s. 331). W związku z powyższym wskazać należy, że własność i inne prawa majątkowe podmiotów wykonujących działalność bankową, będących osobami prawnymi zostały objęte ochroną Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie starał się określić pojęcie istoty prawa własności. Stwierdził, że musi ono nawiązywać „do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków.” (B. Banaszak, Konstytucja..., s. 335).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Analizowana norma konstytucyjna wprowadza zakaz uniemożliwiania lub utrudniania dostępu do dóbr chronionych, tj. własności i innych praw majątkowych oraz nakaz ich kompleksowej ochrony w kontekście działań własnych i działań osób trzecich. Ochrona z art. 21 ust. 1 Konstytucji dotyczy m.in. takich kategorii jak użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności, prawa na dobrach niematerialnych (M. Kaliński, "Własność" jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji, RP. PS 2015, nr 1, s. 17-32).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji prawo własności może zostać naruszone przez wywłaszczenie, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym. Drugim warunkiem jest wypłacenie słusznego odszkodowania podmiotowi, któremu wskazane prawo własności przysługuje. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia nie może być interpretowane wąsko, jako formalne odjęcie własności nieruchomości wskutek indywidualnego aktu administracyjnego. Brzmienie i systematyka art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wskazuje na ograniczenie zakresu zastosowania konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia, ani do „prawa własności”, ani do określonej formy realizacji wywłaszczenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że pojęcie to obejmuje także przypadki ekspropriacji normatywnej. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r. (sygn. P 5/99, Dz.U. 2000 Nr 17, poz. 229), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił: „pojęcie wywłaszczenia, zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP winno być

rozumiane szeroko, a mianowicie jako wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” (B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196). Konstytucyjne, szerokie ujęcie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania. Powyższe potwierdza także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 roku (sygn. K 8/98, Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 325) oraz z dnia 21 czerwca 2005 r. (sygn. P 25/02, Dz. U. z 2005 r., Nr 124, poz. 1043). Trybunał Konstytucyjny zajął bowiem stanowisko, w myśl którego „wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko [...] jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną”, a w innym wyroku stwierdził, że: „wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności sensu stricto, ale i odjęcia innych praw majątkowych” (wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 202).

Celem działalności BFG, określonym w art. 4 Ustawy, jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Adresatami Ustawy są instytucje finansowe, w tym banki oraz kasy. Analiza poszczególnych przepisów Ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca ingeruje we własność i inne prawa majątkowe podmiotów należących do sektora bankowości.

Zgodnie z brzmieniem art. 271 ust. 1 Ustawy, utworzony w celu pokrycia ewentualnych zobowiązań bankowych, fundusz bankowy, będzie służył realizacji zobowiązań kas. Analizowane przepisy wprowadzają możliwość zasilenia a tym samym zabezpieczenia interesów jednej kategorii podmiotów środkami zgromadzonymi przez inne podmioty. Wpłacone środki, zamiast służyć interesom majątkowym jednej grupy, która je na ten cel zgromadziła, są o wykorzystane do realizacji potrzeb majątkowych innej grupy. Ponadto przepisy Ustawy nie przewidują zwrotu środków wypłaconych na potrzeby innej grupy instytucji finansowych. Pośrednio, Ustawa prowadzi do wywłaszczenia podmiotów sektora bankowości z kapitału wpłaconego przez nie na rzecz BFG.

Wskazać w tym miejscu należy, że ustawodawca przewidział rozwiązanie tożsame do wyżej analizowanych rozwiązań, także w stosunku do banków. Zobowiązania bankowe będą mogły być spłacane z funduszy kas. Niemniej w praktyce rozwiązanie to będzie wyłącznie pozorne. Historia powstania pierwszych banków sięga początku XIX w. (1828 r. powstanie Banku Polskiego). Banki posiadają ukształtowane na przestrzeni lat metody minimalizowania ryzyka destabilizacji finansowej, czy upadłości. Ponadto, banki zgromadzą w funduszach BFG środki w znacznie większej wysokości niż kasy. Ustawa nakłada na banki i kasy obowiązek wpłacania składek na fundusz gwarancyjny do momentu spełnienia warunków gwarancyjnych. Warunki te zostały określone w art. 287 i art. 288 Ustawy. Według wskazanych przepisów banki i kasy będą musiały uiszczać składki do momentu osiągnięcia minimalnego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów, tj. do 31 grudnia 2016 r. oraz docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów, tj. do 3 lipca 2030 r. Ustawodawca zróżnicował poziom dla banków i kas. Przykładowo, docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów określono dla Banków na poziomie 2,6 % kwoty środków gwarantowanych w bankach, natomiast dla kas na poziomie 1 %.

Jest wysoce prawdopodobne, że kasy ze składek wpłacanych przez banki będą korzystać częściej, zaś banki nie będą mogły skorzystać ze środków kas, które będą zgromadzone w niższej wysokości. Wyłączenie Banków na rzecz kas z części posiadanego majątku nie jest usprawiedliwione w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji zakładającego możliwość wyłączenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Projekt nie zakłada bowiem przyznania bankom odszkodowania, czy innej formy rekompensaty z tytułu poniesienia skutków finansowych pomocy w regulowaniu zobowiązań kas.

W świetle powyższego, stosowanie Ustawy będzie wiązało się naruszeniem prawa własności banków, które od lat wpłacały składki do BGF mając gwarancję, że w sytuacji kryzysowej środki te zostaną wykorzystane na finansowanie zobowiązań względem klientów podmiotów sektora bankowości, a nie na rzecz kas.

Podsumowując, przepisy Ustawy w zakresie, w jakim określają możliwość nielimitowanego i bezzwrotnego regulowania przez BGF zobowiązań kas ze środków należących do banków ingerują w prawo własności podmiotów prowadzących działalność bankową, tj. w art. 64 ust 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzucają kwestionowanej regulacji również naruszenie art. 20 i art. 22 Konstytucji. Zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) jest podstawową zasadą wyznaczającą prawne ramy oddziaływania państwa na gospodarkę. Zasada ta jest rozumiana jako koncepcja modelu ustroju gospodarczego, w którym tradycyjne elementy gospodarki rynkowej, takie jak wolność gospodarcza, własność prywatna i konkurencja łączą się z cechami ładu społecznego – sprawiedliwością społeczną i wynikającą z niej ochroną socjalną oraz solidarnością, dialogiem i współpracą partnerów społecznych. Oznacza to, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi konstytucyjnie określony cel ustawodawcy, zaś oddziaływanie państwa na nią determinowane jest postanowieniami Konstytucji, która wyznacza kierunki i instrumenty polityki gospodarczej.

Stwierdzić należy, że istotą społecznej gospodarki jest paralelność celów społecznych i gospodarczych. Celem natomiast jest zapewnienie osiągnięcia możliwie wysokiego dobrobytu gospodarczego, zabezpieczenie sprawnego gospodarstwa i sprawiedliwego społecznie porządku pieniężnego, a także bezpieczeństwa społecznego, sprawiedliwości społecznej i postępu społecznego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 roku (sygn. akt K 17/00, Dz. U. Nr 11, poz. 90) „równowartościowość oraz komplementarność elementów społecznej gospodarki rynkowej tj. wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność dialog i współpraca partnerów społecznych, oznacza, że elementy te mogą się wzajemnie ograniczać, a zatem zasadę społecznej gospodarki rynkowej można traktować jako pewną wypadkową jej trzech filarów”. W efekcie, istotą społecznej gospodarki rynkowej jest powiązanie dwóch podstawowych wartości, tj. wolności gospodarczej oraz różnic społecznych.

W tym też kontekście należy uznać, że udział państwa jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Bez interwencji, wspomaganie, kierowania, inicjowania oraz koordynacji państwa nie jest bowiem

możliwe osiągnięcie społecznych celów gospodarki, to jest stałego i odpowiedniego wzrostu gospodarczego. Zatem, ingerencja państwa w system gospodarczy, tj. w prawa i wolności ekonomiczne podmiotów prywatnych – jest dopuszczalna, przy czym nie może być na tyle głęboka, aby naruszyć ich istotę, o czym stanowi przepis art. 31 ust. 3 in fine Konstytucji RP. Celem społecznej gospodarki rynkowej jest zapewnienie osiągnięcia możliwie wysokiego dobrobytu gospodarczego, zabezpieczenie sprawnego gospodarczo i sprawiedliwego społecznie porządku pieniężnego, a także bezpieczeństwa społecznego, sprawiedliwości społecznej i postępu społecznego.

Zgodnie z treścią art. 22 Konstytucji, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Jakiegokolwiek ograniczenie działalności gospodarczej może zostać usankcjonowane wyłącznie w ustawie, przy czym dla swej prawidłowości musi ona wyraźnie wskazywać na przewidziane prawem warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Ze wskazanej zasady wynikają nie tylko prawa dla zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej podmiotów, ale również określone obowiązki dla organów państwa. Do podstawowych obowiązków w tym zakresie należą: sprzyjanie realizacji wolności gospodarczej oraz zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z zasadą wolności gospodarczej. Powyższe pozwala stwierdzić, że w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej obowiązują dwie podstawowe zasady: in dubio pro libertate (w razie wątpliwości rozstrzygać na rzecz wolności) oraz zakaz rozszerzającej interpretacji wyjątków od zasady wolności gospodarczej.

W orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ograniczenia działalności gospodarczej mają w zasadzie charakter przedmiotowy z nielicznymi wyjątkami wprowadzającymi obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji, które nie mają charakteru uniemożliwiającego podjęcie takiej działalności, oczywiście po ich uprzednim uzyskaniu. Ograniczają więc jedynie bezpośrednie podjęcie tej działalności. Wprowadzenie takich wymogów ma na celu zapewnienie nie tylko ochrony państwu, ale i pozostałym podmiotom uczestniczącym w obrocie gospodarczym, w szczególności konsumentom” (orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt K 9/90, OTK 1991, Nr 1, poz.

9, s. 147). Z kolei w uchwale z dnia 9 grudnia 1992 r., Trybunał przyjął, że „wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z Konstytucją. Ustanawiając ustawową formę ograniczeń, przepis ten zakłada dopuszczalność jedynie wymagań minimalnych. Takie ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej warunek aksjologiczny zwyciężył na korzyść ograniczenia.” (uchwała TK z 9 grudnia 1992 r., OTK 1992, Nr 2, poz. 37, s. 150).

Wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń wolności gospodarczej może być uzasadnione jedynie ważnym interesem publicznym. Interes ten wprawdzie nie został zdefiniowany w Konstytucji, niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjmuje się, że pojęcie to „obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej” (zob. L. Garlicki, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2001, z. 10, s. 5 i n.).

Ustawa implementuje Dyrektywę BRR. Zgodnie z tym aktem unijnym, państwa członkowskie powinny ustanowić ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Proces implementacji dyrektyw do krajowego porządku prawnego polega na uwzględnieniu wytycznych wskazanych z dyrektywach oraz ich uszczegółowieniu. Ustawodawca, ma możliwość wprowadzania do aktów implementujących własnych rozwiązań prawnych, niemniej rozwiązania te muszą być zgodne z ustrojem państwowym oraz muszą uwzględniać konstytucyjne prawa i wolności tak osób fizycznych, jak i prawnych.

Analizowana 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). 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.

Ustawa implementuje Dyrektywę BRR. Zgodnie z aktem unijnym, państwa członkowie powinny ustanowić ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Proces implementacji dyrektyw do krajowego porządku prawnego polega na uwzględnieniu wytycznych wskazanych z dyrektywach oraz ich uszczegółowieniu. Ustawodawca, ma możliwość wprowadzania do aktów implementujących własnych rozwiązań prawnych, niemniej rozwiązania te muszą być zgodne z ustrojem państwowym oraz muszą uwzględniać konstytucyjne prawa i wolności tak osób fizycznych, jak i prawnych.

Środki Banków przeznaczone na zobowiązania kas będą bezzwrotne, ponieważ nigdy nie zostaną zwrócone przez kasy. Regulacja we wskazanym zakresie negatywnie wpłynie na renomę, jaką na przestrzeni lat, wśród konsumentów, wypracował sobie sektor bankowości. Klienci banków nie będą mieli gwarancji, że w sytuacji kryzysowej BFG będzie dysponował środkami na spłatę ich wierzytelności. Stosowanie przepisów Ustawy doprowadzi do zmniejszenia zaufania społecznego do banków, co będzie równoznaczne ze zmniejszeniem liczby klientów korzystających z usług sektora bankowości. Z powyższych względów, proponowana regulacja jest sprzeczna z zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wnioskodawca zarzuca wprowadzonym regulacjom nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej kas i banków. Ustawa wprowadza obowiązki i obciążenia banków uprzywilejowując kasy, które zobowiązane są do ponoszenia mniejszych ciężarów, jednocześnie będąc uprawnionymi do korzystania ze środków zgromadzonych w ramach funduszu banków. Ustawodawca nie rozdzielił funduszu gwarancyjnego banków od funduszu gwarancyjnego kas – przy jednoczesnym braku zapewnienia równych warunków finansowania tych funduszy. Warunki finansowania funduszy bankowych są daleko bardziej restryktywne, niż te wprowadzone w przypadku kas,

a przez to nadmierne i niczym nieuzasadnione. Tym samym, Ustawa bez uzasadnienia nakłada na banki obowiązki i ciężary surowsze niż te nałożone na kasy.

Mając na względzie wskazany zarzut, niezbędne jest dokonanie analizy przepisów Ustawy w świetle określonej konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się na generalny (*lex generalis*) charakter tej zasady (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96-98 oraz postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225; orzeczenie TK z dnia 18 marca 1997 r., sygn. akt K 15/96, OTK ZU Nr 1/1997, s. 68). Zasada równości odnosi się do wszystkich podmiotów prawa, a więc tak obywateli państwa polskiego, jak i cudzoziemców, tak osób fizycznych, prawnych, jak i jednostek organizacyjnych.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r. (sygn. K 8/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1227, str. 12183) zasada równości gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). Zasady tej nie należy jednak rozumieć jako kształtującej absolutną i bezwzględną równość wszystkich i we wszystkim, lecz jako równość względną, tj. taką która musi i może być stosowana wyłącznie w porównywalnych okolicznościach (K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, (red.) L. Garlicki, J. Trzeciński, Wrocław 1990, s. 141-158; zob. też wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, Dz.U. Nr 14, poz. 76, str. 444).

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że ocena dochowania zasady równości wobec prawa wymaga porównania cech istotnych i sytuacji prawnej adresatów Ustawy. Sam fakt, że ciężary zostały nałożony w większym lub mniejszym stopniu na niektóre instytucje finansowe (banki i kasy) nie uzasadnia jeszcze stwierdzenia, że podmioty te zostały potraktowane przez ustawodawcę nierówno.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest wskazanie cechy istotnej, ze względu na którą można wyróżnić grupę podmiotów, w których działalność ingeruje analizowana Ustawa. Cechą tą jest przedmiot prowadzonej przez kasy i banki działalności gospodarczej, w zakresie gromadzenia środków pieniężnych, udzielania pożyczek i kredytów, przeprowadzania na zlecenie rozliczeń finansowych itp. Zbieżny co do zasady przedmiot działalności decyduje o tym, iż oba rodzaje podmiotów są instytucjami finansowymi. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, do rozliczeń finansowych dokonywanych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe (Dz.U. 2002 Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) o bankowych rozliczeniach pieniężnych.

W tym kontekście nie ma znaczenia różnica w zakresie formy działalności gospodarczej prowadzonej przez banki i kasy. Jak stanowi art. 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, kasa jest spółdzielnią, do której w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443). Banki mogą prowadzić działalność w różnych, dopuszczonych przez prawo formach prawnych, w tym również w formie spółdzielni. Bank spółdzielczy również jest spółdzielnią, do której w zakresie nieuregulowanym w ustawie o funkcjonowaniu Banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo Bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.) stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, z późn. zm.) (art. 2 pkt 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających).

Z powyższego wynika, że kasy i banki powinny być traktowane równo w ramach grupy instytucji finansowych. Konstytucja gwarantuje równość wobec prawa podmiotów „równych”. Kasy i banki są podmiotami równymi w ramach grupy instytucji finansowych. Analizowana Ustawa zawiera zaś liczne istotne odstępstwa w zakresie równego traktowania kas i banków. Wypływa stąd istotny wniosek, że w grupie charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną – prowadzeniem działalności w przedmiocie właściwym instytucjom finansowym, nie wszystkie podmioty

potraktowane zostały równo. Konstytucyjna zasada równości wskazuje, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo. Powołane regulacje Ustawy stanowią o niedochowaniu przez ustawodawcę zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji omawiane „różnicowanie” kas i banków stanowi naruszenie zasady równości, bowiem oznacza nierówne traktowanie podmiotów podobnych w podobnej sytuacji. Przy czym należy pamiętać, iż zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadą absolutną, co oznacza, że dopuszcza się od niej wyjątki. Zgodne z Konstytucją różnicowanie w ramach danej grupy podmiotów podobnych musi mieć charakter proporcjonalny, a więc „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. (...) kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554).

Spełnienie ww. kryterium podlega ocenie w sytuacji, gdy ustalone zostanie, że dana regulacja różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych. Wówczas sytuacja taka winna zostać zbadana pod kątem proporcjonalności różnicowania, tj. istnienia odpowiedniego stosunku pomiędzy wagą celu takiej regulacji, a wagą interesów adresatów dotkniętych różnicowaniem. Jak wskazano wyżej, na gruncie analizowanej Ustawy różnicowanie sytuacji prawnej kas i banków, jako podmiotów podobnych, jest nieproporcjonalne, w tym sensie, że nie pozostaje w związku z jakimikolwiek wartościami, które uzasadniałyby nierówne traktowanie, których ochronę chciałby zapewnić ustawodawca lub którym należałoby przyznać priorytet. Jak wskazano wyżej, cel przyświecający ustawodawcy jest jednolity tak w odniesieniu do banków, jak też kas i polega na zapewnieniu całemu systemowi finansowemu stabilnego funkcjonowania i bezpieczeństwa powierzanych instytucjom finansowym środków.

Jak wykazano w niniejszym wniosku, zróżnicowanie sytuacji banków i kas nie jest koniecznym środkiem do osiągnięcia tego celu, wręcz przeciwnie, osiągnięciu tego celu nie sprzyja. Zaskarżona regulacja w obecnym brzmieniu sprzyja destabilizacji warunków funkcjonowania instytucji finansowych, jakimi są banki, na skutek braku pewności w zakresie gwarantowania wypłat środków zgromadzonych w Funduszu. Ustawodawca nie wprowadził bowiem żadnych limitów dysponowania środkami Funduszu w zakresie finansowania skrośnego. O wypłatach środków z Funduszu decyzję podejmuje Zarząd Funduszu (art. 58 Ustawy). Powyższe nie daje gwarancji, że poziom zgromadzonych środków funduszy bankowych będzie w stanie zaspokoić potrzeby, na cele których gromadzone są środki. Ponadto, ustawodawca zdecydował, że w razie gdy system gwarantowania wypłat na rzecz deponentów kas zostanie wsparty środkami banków, środki te nie wrócą do banków, lecz do funduszu kas, w którym zabrakło środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kas (art. 282 ust. 1 i ust. 2 Ustawy).

Kwestionowana regulacja zmusza banki do „uznania” odpowiedzialności za zobowiązania skoków, które będą pokrywane ze środków banków. Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia 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.

(2.) Uzasadnienie zarzutu zawartego w pkt 2 petitum wniosku

Drugi z zarzutów Wnioskodawcy odnosi się do regulacji Ustawy, która przewiduje, że 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). 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.

Zgodnie z art. 273 ust. 5 Ustawy, 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 Ustawy, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, zgromadzone ze składek, o których mowa w art. 295 ust. 1 Ustawy, mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas. Tym samym, art. 273 ust. 5 Ustawy wprost przewiduje, że środki zgromadzone przez banki w celu finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych – mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji kas.

Finansowanie zadań w zakresie przymusowej restrukturyzacji obejmuje w szczególności finansowanie utworzenia instytucji pomostowej i podmiotu zarządzającego aktywami oraz wyposażenie tych podmiotów w fundusze własne konieczne ze względu na skalę i wyniki działalności, zaspokojenia roszczeń uzupełniających, o których mowa w art. 242 Ustawy, wyłączenie zobowiązań z umorzenia lub konwersji zobowiązań, o którym mowa w art. 206 ust. 3 Ustawy, pokrycie kosztów przymusowej restrukturyzacji zgodnie z uzgodnionym przez Fundusz schematem przymusowej restrukturyzacji oraz pokrycie ewentualnych strat Funduszu z tytułu przymusowej restrukturyzacji.

W przymusowej restrukturyzacji Fundusz może stosować instrumenty przymusowej restrukturyzacji, którymi są przejęcie przedsiębiorstw, tzw. instytucja pomostowa, umorzenie lub konwersja zobowiązań oraz tzw. wydzielenie praw majątkowych (art. 110 Ustawy), zdefiniowane w Ustawie. Fundusz może również ze środków funduszy przymusowej restrukturyzacji udzielać pożyczek lub gwarancji podmiotowi w restrukturyzacji, jego podmiotom zależnym, instytucji pomostowej, podmiotowi zarządzającemu aktywami oraz podmiotowi przejmującemu, nabywać prawa majątkowe podmiotu w restrukturyzacji oraz udzielać wsparcia z funduszy przymusowej restrukturyzacji w celu przejęcia przedsiębiorstwa lub przeniesienia polegającego na udzieleniu gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi prawami majątkowymi i zobowiązaniami lub udzieleniu dotacji w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań i wartością przejmowanych praw majątkowych (art. 112 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Ustawy).

Finansowanie przymusowej restrukturyzacji jest finansowaniem skrośnym, bowiem w przypadku, gdy koszty finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych przekraczają wartość środków zgromadzonych na funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, w tym środków ze składek nadzwyczajnych, o których mowa w art. 299 ust. 1 Ustawy, środki funduszu przymusowej restrukturyzacji kas zgromadzone ze składek, o których mowa w art. 295 ust. 3 Ustawy, mogą służyć finansowaniu przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych (art. 273 ust. 4 Ustawy).

Zaskarżona regulacja rażąco narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r. wskazał, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy" (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141).

W ocenie Wnioskodawcy ingerencja prawodawcy w regulację dotyczącą finansowania działalności BFG jest 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. W szczególności, należy zwrócić uwagę, iż dyrektywy BRR i DGS nie przewidują możliwości finansowania restrukturyzacji sektora kas ze środków zgromadzonych przez banki. Bezsprzecznie banki nie ponoszą odpowiedzialności za funkcjonowanie kas. Niedopuszczalne jest zatem nałożenie na banki obowiązku zasilania funduszy BFG własnym środkami banków w takim zakresie, w jakim środki te służyć będą restrukturyzacji kas. Zasilanie funduszy służących kasom nie leży w interesie banków. Wprost przeciwnie, obciążenie banków tym obowiązkiem, w związku z koniecznością uiszczania wysokich składek, jest nadmierne i wpływa na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności banków.

W świetle powyższego, działania ustawodawcy w analizowanym zakresie są niewspółmierne, nieuzasadnione, a nadto – jak wykazano w uzasadnieniu zarzutu pierwszego – nieskuteczne, nie prowadzą bowiem do osiągnięcia celów założonych przez ustawodawcę. W braku jakichkolwiek ograniczeń dysponowania środkami funduszu przymusowej restrukturyzacji banków na rzecz kas istnieje poważne ryzyko zagrożenia interesów banków, które zgromadziły w tym funduszu swoje środki. Regulacja art. 273 ust. 5 w zw. z ust. 1 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 narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji). Ingerencja prawodawcza nie jest w tym wypadku proporcjonalna w stosunku do założonych celów.

Finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i kas jest wzajemne jedynie pozornie, a w rzeczywistości rażąco niesprawiedliwe. Ustawodawca w nieuzasadniony sposób zróżnicował minimalny i docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i kas. Podmioty wykonujące działalność bankową zobowiązane zostały do osiągnięcia aż 10-krotnie większego poziomu niż kasy (minimalny poziom: dla banków 1%, dla kas 0,1 %, docelowy poziom: dla banków 1,2%, dla kas 0,14 %). Termin, w jakim wskazane docelowe poziomy środków muszą zostać osiągnięte został skrócony w przypadku banków o 4 lata. W ocenie Wnioskodawcy narusza to zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Zasada sprawiedliwości społecznej „odnosi się z jednej strony do stosunków między grupami społecznymi, a z drugiej – do stosunków między nimi a państwem, a nie do relacji między państwem a jednostką. Nie chodzi tu więc o subiektywne poczucie sprawiedliwości, ale o sprawiedliwość jako obiektywną kategorię społeczną. W podanym tu ujęciu zasada sprawiedliwości społecznej oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym, a nie tylko ograniczanie się do osłony socjalnej uboższych grup społecznych” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, Legalis). Oznacza to, że zasada sprawiedliwości społecznej nakłada na państwo obowiązek równego traktowania wszystkich, bez faworyzowania czy dyskryminowania jednostek.

W zakresie finansowania zadań BFG odnoszących się do przymusowej restrukturyzacji, banki i SKOKI nie zostały potraktowane równo i sprawiedliwie. Ustawodawca uprzywilejował kasy, obniżając w ich przypadku poziomy środków funduszu na finansowanie przymusowej restrukturyzacji oraz ustalając dłuższe okresy ich osiągnięcia. Zaskarżona regulacja w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej.

Finansowanie skrośne w zakresie restrukturyzacji przymusowej banków i kas narusza również prawo własności banków (art. 21 i art. 64 Konstytucji). Kasy bez ograniczeń będą mogły korzystać ze środków przymusowej restrukturyzacji banków. Regulacja we wskazanym zakresie ingeruje we własność banków, które w rzeczywistości będą uiszczać składki na finansowanie kas. Ustawa zmusza banki do angażowania własnych środków na rzecz finansowania restrukturyzacji kas, pomimo tego, że podmioty te działają niezależnie na rynku finansowym, stanowią odrębną grupę instytucji finansowych i nie ponoszą wzajemnej odpowiedzialności za prowadzoną działalność. Ustawa zezwala na przeznaczenie środków banków w interesie podmiotów niezwiązanych z tą grupą instytucji finansowych – spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Rola i znaczenie prawa własności były wielokrotnie podkreślane przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazuje, iż prawo własności „służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych. (...) stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunek efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej” (wyr. z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; zob. B. Banaszak, Konstytucja..., s. 330). W przedmiotowym wypadku prawa banków do zgromadzonych w funduszu przymusowej restrukturyzacji banków środków są pozorne, bowiem w każdej chwili może okazać się, że środki te zostały wykorzystane w interesie kas, na potrzeby niezwiązane w żadnym zakresie z ich właścicielami.

Co więcej, przesądzone jest, że środki wydatkowane z funduszy bankowych na potrzeby restrukturyzacji kas, nigdy nie wrócą do banków. Finansowanie jest w tym zakresie bezzwrotne. Ustawa nie przewiduje możliwości zasilenia funduszu

bankowego środkami kas, czy to zapłaconymi w związku z koniecznością uzupełnienia środków tego funduszu, czy też pozyskanymi z masy upadłości kasy (art. 282 ust. 1 Ustawy). W ocenie Wnioskodawcy, taka regulacja narusza prawo własności banków chronione na podstawie art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Niedopuszczalnego w świetle Konstytucji ograniczenia doznaje również w tym zakresie, przysługująca bankom, wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ustawodawca nałożył na banki obowiązek przeznaczenia korzyści uzyskanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej na rzecz Funduszu, który może wykorzystać te środki w interesie kas. Jednocześnie zobowiązano banki do uiszczania wysokich składek, decydujących o wzroście kosztów prowadzonej działalności gospodarczej. Przymusowe zwiększenie kosztów działalności przełoży się na wzrost kosztów operacji bankowych, a co za tym idzie atrakcyjność i dostępność usług bankowych dla deponentów i inwestorów oraz opłacalność ich świadczenia przez banki. Z pewnością wpłynie to negatywnie na stabilizację, bezpieczeństwo i rozwój sektora bankowości. Interwencja prawodawcy w sektor gospodarki w tym zakresie jest nadmierna. Okoliczności te świadczą o naruszeniu art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Przepisy Ustawy, w zaskarżonym zakresie, naruszają również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyróżnienie tylko niektórych spośród instytucji finansowych działających na rynku polskim (kas) i ich uprzywilejowanie w stosunku do banków, nie ma uzasadnienia w żadnej szczególnej sytuacji, która pozwala na takie różnicowanie podmiotów prawa. Niewątpliwie, kasy i banki stanowią podmioty z grupy instytucji finansowych, które funkcjonują na rynku finansowym, prowadząc działalność gospodarczą w zbieżnym przedmiocie. Jako podmioty podobne powinny być zatem traktowane przez ustawodawcę równo. Gwarantuje to zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Według Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć „charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć

realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony.” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554).

Ustawodawca zdecydował, że banki powinny finansować środki Funduszu przeznaczone na przymusową restrukturyzację w większym stopniu niż kasy, ustalając dla banków wyższe minimalne i docelowe poziomy tych środków. Jednocześnie postanowiono, że ze zgromadzonych w ten sposób środków mogą korzystać oba rodzaje tych instytucji finansowych. Tym samym nie tylko banki, ale również kasy mogą korzystać z funduszy bankowych. Jednocześnie, wzajemnie – banki mogą korzystać ze środków zgromadzonych w ramach funduszy kas, przy czym dla kas ustalono niższe minimalne i docelowe poziomy tych środków oraz dłuższe okresy ich osiągnięcia. Co więcej, ustawodawca zdecydował, że w razie gdy koszty finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji kas zostaną pokryte ze środków funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, środki te nie powrócą do funduszu, z którego zostały pobrane, tj. do funduszu banków. Takie unormowania są niedopuszczalne w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Na gruncie niniejszej Ustawy, zaskarżona regulacja jest drugą podstawą obciążenia banków odpowiedzialnością za działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, pomimo iż brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych oraz uzasadnienia do wprowadzania tego typu uregulowań. Ingerencja prawodawcy w tym zakresie narusza porządek konstytucyjny i godzi w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa, zagrażając stabilizacji i bezpieczeństwu funkcjonowania rynku finansowego.

(3.) Uzasadnienie zarzutu zawartego w pkt 3 petitum wniosku

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 naruszają gwarancje wynikające z zasady proporcjonalności i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), art. 20 i art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. W świetle tych

regulacji 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.

Tym samym, przepisy Ustawy określają docelowe poziomy środków systemu gwarantowania depozytów oraz środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji w sposób rażąco nierówny dla banków i kas. Poziomy te wynoszą dla banków odpowiednio 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów oraz 1,2% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych, zaś dla kas odpowiednio 1,0% kwoty środków gwarantowanych w SKOKACH objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów oraz 0,14% kwoty środków gwarantowanych w kasach.

Co istotne, ustalono również inne okresy gromadzenia tych składek przez banki i przez SKOKI. Składki na fundusz gwarancyjny banków i kas ustala się w takiej wysokości, aby osiągnąć minimalny poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach do dnia 31 grudnia 2016 r., zaś w kasach do dnia 31 grudnia 2020 r. Docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów powinien zostać osiągnięty do dnia 3 lipca 2030 r. zarówno przez banki, jak i przez kasy, przy czym Rada Funduszu może skrócić termin osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach (art. 287 ust. 4 Ustawy), co nie dotyczy już kas.

Z kolei, w przypadku funduszy przymusowej restrukturyzacji banków i kas składki ustala się w takiej wysokości, by osiągnąć minimalny poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych do dnia 31 grudnia 2024 r., zaś kas do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych do dnia 31 grudnia 2030 r., zaś kas do dnia 31 grudnia 2034 r.

Zaskarżona regulacja wprowadza 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.

W tym miejscu należy ponownie wskazać, że Ustawa ma na celu implementację Dyrektywy BRR. Zgodnie z brzmieniem art. 102 ust. 1 Dyrektywy BRR, państwa członkowskie zobowiązane zostały do zapewnienia, aby do dnia 31 grudnia 2024 r. ich krajowe mechanizmy finansowania posiadały dostępne środki finansowe w wysokości co najmniej 1 % kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji, które uzyskały na ich terytorium zezwolenie na prowadzenie działalności. Ustawodawca unijny wskazał na możliwość ustalenia wyższych poziomów docelowych. Niemniej wartość określonych w ustawie krajowej poziomów musi być uzasadniona. Regulacja implementująca art. 102 Dyrektywy BRR powinna odpowiadać krajowemu porządkowi prawnemu. Na gruncie Dyrektywy BRR nie określono poziomów wkładów dla finansowania restrukturyzacji (art. 107 i nast. Dyrektywy BRR).

Ustawodawca nie uzasadnił, z jakiego powodu określa wartość docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów dla banków w wysokości 2,6 %. W uzasadnieniu do projektu Ustawy znajduje się wyłącznie lakoniczne stwierdzenie, że przewidziano zastosowanie dwóch wielkości poziomów – tych wynikających z dyrektywy oraz dodatkowo „własnych”, ustalonych w związku z zidentyfikowanymi potrzebami krajowymi (str. 187 uzasadnienia projektu Ustawy). Dla kas poziom docelowy został utrzymany w wysokości 1%. Projektodawcy nie określili tych potrzeb, ani nie wskazali żadnego uzasadnienia dla zwiększenia wartości docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów dla Banków ponad dwukrotnie. Zatem, określony w Ustawie poziom środków systemu gwarantowania depozytów dla instytucji finansowych, w zakresie w jakim nakłada na te podmioty obowiązek osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów ponad 1% narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Regulacja odnosząca się do ustalenia minimalnych i docelowych poziomów środków funduszu w zakresie odnoszącym się do banków i kas oraz okresów ich osiągnięcia, przez to że w sposób nieuzasadniony różnicuje obowiązki nałożone na te podmioty, narusza również zasadę sprawiedliwości wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Według Trybunału Konstytucyjnego, z zasady sprawiedliwości społecznej da się wyinterpretować „szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa.” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK rok 2001, Nr 8, poz. 258). W przypadku zaskarżonych regulacji, już na etapie stanowienia prawa organy władzy ustawodawczej zdecydowały o pominięciu zasady sprawiedliwości społecznej na rzecz takiego ukształtowania systemu gwarantowania depozytów i restrukturyzacji instytucji finansowych, który uprzywilejowuje kasy i ich deponentów.

„Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87, s. 411). W analizowanym przypadku, brak jest obiektywnego kryterium, ze względu na które dopuszczalne byłoby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a co za tym idzie odejście od zasady równości wobec prawa i zasady proporcjonalności. Projektodawca nie wykazał, że uzasadnione jest uprzywilejowanie kas. Tym samym, wprowadzona regulacja kreuje nieusprawiedliwioną, a przy tym nieopartą obiektywną potrzebą lub kryterium sytuację uprzywilejowania i łagodniejszego traktowania przez ustawodawcę wybranej grupy instytucji finansowych, jakimi są kasy.

Traktując obowiązek ponoszenia składek na rzecz Funduszu jako swego rodzaju ciężar publicznoprawny, można poprzez analogię odnieść się do rozumienia sensu sprawiedliwości społecznej na gruncie sprawiedliwości podatkowej, wynikającej z art. 84 Konstytucji. Przepis ten wymaga, aby wszystkie osoby osiągające dochód ze stosunku pracy (a więc wszystkie podmioty podobne) były traktowane zgodnie z zasadą „równości ponoszenia ofiar”, to znaczy płaciły podatek według takiej samej stawki. Z omawianej zasady płynie nakaz zachowania odpowiedniej relacji między wymiarem obowiązków a wymiarem ponoszonych świadczeń (zob. orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK rok 1986, Nr 1, poz. 1). W tym kontekście, dochowanie zasady sprawiedliwości społecznej (podatkowej) oznacza obowiązywanie takiej regulacji podatkowej, która uwzględnia powszechność opodatkowania przy zachowaniu sprawiedliwości opodatkowania. Sprawiedliwość przede wszystkim może być osiągnięta poprzez odpowiednie ukształtowanie stawek procentowych (uwzględniających proporcjonalność kwot podatku w stosunku do wysokości osiągniętego dochodu). Tym samym, kwota podatku winna być współmierna do sytuacji finansowej zobowiązanego, zaś na gruncie niniejszej regulacji – kwota składek, a tym samym udział w finansowaniu środków funduszu powinien odpowiadać sytuacji podmiotów zobowiązanych, jakimi są banki i odrębnie kasy.

Powyższe decyduje również o naruszeniu przez przedmiotowe uregulowanie gwarancji wynikających z art. 20 i art. 22 Konstytucji. 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 (art. 287 ust. 2, art. 288 ust. 2, 296 ust. 2, art. 297 ust. 2 Ustawy). Ustawodawca w nieuzasadniony sposób przekroczył swobodę legislacyjną w zakresie implementacji Dyrektywy BRR. Dyrektywa nie przewiduje rozróżnienia wskazanych poziomów. Wg art. 102 Dyrektywy BRR, instytucje finansowe, bez rozróżnienia na ich rodzaj, do dnia 31 grudnia 2024 r. muszą posiadać dostępne środki finansowe w wysokości co najmniej 1 % kwoty depozytów gwarantowanych.

Terminy osiągnięcia przez banki docelowych poziomów środków funduszu nie tylko są krótsze niż terminy ustalone dla kas, ale dodatkowo mogą być skrócone

decyzją Rady Funduszu. Rada Funduszu, ustalając wysokości składek, może skrócić termin osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach ustalony na 3 lipca 2030 r., uwzględniając bieżący poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach oraz wyniki finansowe banków i oddziałów banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów (art. 287 ust. 4 Ustawy).

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że stosowanie przepisów Ustawy negatywnie wpłynie na stabilność systemu finansowego, sektora bankowości i warunki prowadzenia działalności przez banki. Ze względu na rodzaj świadczonych usług oraz dysponowanie środkami powierzonymi przez klientów (najczęściej w postaci depozytów), banki zaliczane są do tak zwanych instytucji zaufania publicznego. Zmiana prawa w zakresie utworzenia systemu gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz określenia wysokich poziomów docelowych środków funduszu dla banków spowoduje wzrost kosztów operacji bankowych oraz innych usług oferowanych przez sektor bankowości. Destabilizacja finansowa podmiotów prowadzących działalność bankową ograniczy liczbę podmiotów, którzy będą mogli powierzyć zaoszczędzone środki pieniężne bankom, co z kolei spowoduje utratę klientów, a co za tym idzie zmniejszenie dochodów banków. W ocenie Opiniującego analizowane ustawowe rozwiązania są sprzeczne z wyrażoną w art. 20 Konstytucji zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz z zasadą wolności działalności gospodarczej określoną w art. 22 Konstytucji.

Jak wynika z powyższego, Ustawa stawia banki w trudniejszej, niż kasy sytuacji, nakładając na nie znacznie większe ciężary, co narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Należy stwierdzić, że „różnicowanie” w Ustawie ciężarów nałożonych na instytucje finansowe prowadzące działalność w zakresie dysponowania powierzonymi przez deponentów środkami finansowymi, jakimi są banki, nie jest uzasadnione celem wprowadzonych przepisów. Ustawodawcy przyświeca jeden cel, zbieżny dla obu rodzajów instytucji finansowych, banków i kas – tj. zapewnienie ochrony rynku finansowego poprzez wprowadzenie instrumentów stabilizujących działalność instytucji finansowych. Cel ten powinien być realizowany przy pomocy skutecznych, niedyskryminujących środków.

Jak podniósł projektodawca, „Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 roku pokazał, że wobec braku, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, skutecznych instrumentów postępowania z zagrożonymi upadłością lub upadającymi instytucjami finansowymi, konieczne było zaangażowanie środków z budżetów państw członkowskich. To z kolei było jednym z powodów kryzysu fiskalnego. (...) Stabilność finansowa i ochrona deponentów są wartościami, które należy chronić w interesie publicznym. Zasadne jest wprowadzenie przepisów, które będą służyły ograniczeniu ryzyka wystąpienia zagrożenia dla stabilności finansowej, w przypadku pogorszenia się sytuacji ekonomicznej podmiotów z sektora finansowego.” (str. 1 uzasadnienia projektu Ustawy). Jednak, tak określony cel, wspólny zarówno w zakresie działalności kas, jak i banków nie uzasadnia różnicowania środków prowadzących do jego osiągnięcia, poprzez nałożenie na banki bardziej dotkliwych obowiązków i większych obciążeń, niż na kasy.

Tym samym, zarzut określony w pkt 3 petitum wniosku jest uzasadniony w zakresie naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 2, art. 20 i art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. W świetle ustawy zasadniczej, niedopuszczalne jest wprowadzenie regulacji, której przyświeca jeden, wspólny dla wszystkich adresatów (kas i banków) cel, a która różnicuje obowiązki tych adresatów, decydując o drastycznie niewspółmiernym obciążeniu banków i uprzywilejowaniu kas.

(4.) Uzasadnienie zarzutu zawartego w pkt 4 petitum wniosku

Zarzut zawarty w pkt 4 petitum wniosku odnosi się do regulacji pozbawiającej Związek Banków Polskich prawa do powoływania i odwoływania członków Rady Funduszu. W tym zakresie zarzut Wnioskodawcy 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).

Rada Funduszu jest organem Funduszu, obok Zarządu Funduszu (art. 6 Ustawy). Kadencja Rady Funduszu trwa 3 lata, przy czym z upływem kadencji wygasają mandaty wszystkich jej członków. Członkiem Rady Funduszu może być osoba,

która spełnia łącznie następujące warunki: posiada pełną zdolność do czynności prawnych, posiada wyższe wykształcenie, nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, posiada wiedzę i doświadczenie zawodowe w zakresie funkcjonowania rynku finansowego.

Rada Funduszu pełni niezwykle istotną rolę w zakresie funkcjonowania Funduszu. Do zadań Rady Funduszu należy bowiem, m.in. wykonywanie nadzoru nad działalnością Zarządu Funduszu, uchwalanie planu działalności i planu finansowego Funduszu; zatwierdzanie opracowanego przez Zarząd Funduszu rocznego sprawozdania finansowego Funduszu i rocznego sprawozdania z działalności Funduszu oraz przedkładanie ich Radzie Ministrów; akceptacja, na wniosek Zarządu Funduszu, zaciągnięcia przez Fundusz pożyczki, kredytu lub emisji dłużnych papierów wartościowych; podejmowanie, na wniosek Zarządu Funduszu, decyzji o przekazaniu środków między funduszami własnymi Funduszu. Rada Funduszu decyduje również o przeznaczeniu na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kwoty wyższej niż 50% docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach albo docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w kasach. Rada określa wysokość obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz gwarancyjny kas, fundusz przymusowej restrukturyzacji banków i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas, terminy ich wniesienia oraz udział składek wnoszonych w formie zobowiązania do zapłaty.

Powyższe, świadczy o tym, iż decyzje podejmowane przez Radę mają istotny wpływ na prawa i obowiązki banków oraz prowadzoną przez nie działalność gospodarczą, w tym koszty operacji bankowych, których wysokość jest zależna, m.in. od wysokości składek ponoszonych przez banki na rzecz Funduszu. Niewątpliwie, podejmowanie tak istotnych, jak wskazane wyżej decyzji, przekładających się na sferę funkcjonowania sektora bankowego, powinno być udziałem nie tylko organów państwowych i ich przedstawicieli, ale również podmiotów zainteresowanych, jakim są banki i ich samorządnej organizacji – Związku Banków Polskich.

Odwołując się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że rozróżnia się zaniechania prawodawcze i pominięcia prawodawcze. Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie w akcie normatywnym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może ona budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, natomiast jak wskazuje praktyka orzecznicza, kognicji Trybunału podlega badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym prowadzi do naruszenia Konstytucji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy pominął on uregulowanie jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Należy podkreślić, że w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny powinien oceniać zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244).

W ocenie Wnioskodawcy, przedmiotem niniejszego zarzutu jest pominięcie prawodawcze, o czym świadczy treść poprzednio obowiązującego uregulowania. W ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r. 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 o nieuzasadnionym odstępianiu przez ustawodawcę od ww. rozwiązania.

Powodów skreślenia pkt 4 w ust. 4 art. 7 Ustawy, przedstawionych przez senatora sprawozdawcę w toku rozpatrywania Ustawy przez Senat, nie można uznać za

słuszne uzasadnienie. Na 19. posiedzeniu Senatu, Senator Bierecki, Sprawozdawca wskazał bowiem, że: „W tej ustawie Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest bardzo mocną instytucją, z silnymi uprawnieniami władczymi. Otrzymuje on wszelkie informacje dotyczące działalności banku, także informacje poufne, które są tajemnicą przedsiębiorstwa. Ma pełną wiedzę o sytuacji każdego banku. Może także podejmować działania nakazowe czy też wręcz karać podmioty, które uczestniczą w systemie BFG. Tak więc to są wielkie uprawnienia. W opinii komisji w składzie rady nie ma miejsca dla lobbystów. (...) To nie oznacza, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny będzie głuchy na opinie z sektora. Przecież ta komunikacja jest. To jest oczywiste, że kierownictwo Bankowego Funduszu Gwarancyjnego będzie współpracować ze Związkiem Banków Polskich, rozmawiać z nim, dyskutować, ale przedstawiciele Związku Banków Polskich w trakcie tych dyskusji nie mogą zaglądać BFG w karty.” (zob. stenogram z 19. posiedzenia Senatu).

W ocenie Wnioskodawcy, udział w pracach Rady i przedstawienie opinii przez przedstawicieli banków w toku podejmowania decyzji jest bardzo ważny, stanowiąc czynnik społeczny, kontrolny w stosunku do organów władzy publicznej. Pozbawienie banków przedstawicielstwa w Radzie decyduje o pozbawieniu ich kontroli i wpływu na kluczowe dla funkcjonowania całego sektora bankowego decyzje. Podejmowanie wyważonych decyzji w tym zakresie jest istotne nie tylko dla samych banków, ale dla całego rynku finansowego, a co za tym idzie dla całego społeczeństwa i państwa.

W ocenie prawodawcy rola Rady Funduszu uzasadnia pominięcie w jej składzie przedstawicieli banków, jako podmiotów komercyjnych. Według Wnioskodawcy zaś, zupełnie przeciwnie, udział przedstawicieli ZBP w realizacji zadań Rady jest bardzo istotny dla stabilizacji funkcjonowania Funduszu, a co za tym idzie całego sektora bankowego, co przekłada się na stabilność funkcjonowania rynku finansowego. Stabilny sektor bankowy, to stabilny rynek finansowy. Podejmowanie decyzji w ramach Rady bez względu na opinie przedstawicieli banków może mieć niezwykle negatywne skutki dla całego systemu finansowego kraju. W tym kontekście, przedstawiciele ZBP w ramach członkostwa w Radzie, obok przedstawicieli organów władzy publicznej, działają stabilizująco na działalność Rady.

Powyższe, oznacza, że ingerencja prawodawcy w dotychczasowy porządek prawny poprzez wyłączenie członkostwa w Radzie Funduszu przedstawicieli banków jest nadmierna i nieuzasadniona oraz nie służy osiągnięciu założonego celu. W tym kontekście należy uznać, iż zaniechanie prawodawcze na gruncie art. 7 ust. 4 Ustawy narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Wprowadzona regulacja ustawodawcza jest zgodna z zasadą proporcjonalności, jeżeli jest „(...) w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu).” (wyr. TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04). Zaskarżone pominięcie prawodawcze, jak wykazano wyżej, nie spełnia tych wymogów.

(5.) Podsumowanie

Podsumowując, zaskarżona Ustawa rażąco narusza prawa banków, kształtując ich sytuację prawną w sposób niedopuszczalny w świetle gwarancji konstytucyjnych. Regulacje Ustawy są sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), naruszają prawo własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) i swobodę działalności gospodarczej banków (art. 20 i art. 22 Konstytucji). Uprzywilejowanie kas kosztem banków godzi w zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nie ma żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia regulacji tak drastycznie godzących w sektor bankowości.

Z powyższych względów, niniejszy wniosek jest konieczny i uzasadniony.

Załączniki:

- 1. lista grupy posłów będących Wnioskodawcą,**
- 2. odpis pełnomocnictwa,**
- 3. 5 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami.**