

Warszawa, 29 listopada 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Grupa posłów na Sejm RP X kadencji

Reprezentowana przez:
Posła na Sejm RP
Krzysztofa Szczuckiego

Uczestnicy:
1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946, dalej jako „**Konstytucja RP**”) wnosimy o zbadanie zgodności:

- 1) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762, dalej jako „**ustawa o Trybunale Stanu**”) z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. poz. 864/2, z późn. zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 47, dalej: „**TfUE**”), art. 7 i art. 14 ust. 2

Protokołu nr 4 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 230, dalej jako „**Protokół nr 4**”);

3) art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego

z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 TfUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają posła Krzysztofa Szczuckiego.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja wnioskodawcy i kognicja Trybunału Konstytucyjnego

W sprawie inicjowanej niniejszym wnioskiem zarówno legitymacja formalna wnioskodawcy, jak i kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie budzą wątpliwości.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP grupie 50 posłów przysługuje legitymacja czynna do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jest to tzw. legitymacja nieograniczona (legitymacja ogólna). Jak wskazuje się w doktrynie: „[o]znacza to, że podmioty te są upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK oraz w sprawie badania zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych, czyli we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. (...) Nieograniczony charakter legitymacji oznacza, że – w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych w pozostałych ustępach komentowanego przepisu – wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania związku między treścią kwestionowanego aktu normatywnego (celami lub działalnością partii politycznej) a określonymi przez prawo jego własnymi zadaniami i kompetencjami bądź własną sytuacją prawną”¹. Jedyne warunki formalne – odpowiednia liczebność grupy posłów – zostały w niniejszej sprawie spełnione (zob. Załącznik nr 1 do wniosku).

Nie ulega także wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny może orzekać o

¹ A. Mączyński, J. Podkowiak, *uwagi do art. 191*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis, nb. 36–37.

hierarchicznej zgodności przepisów ustawy o Trybunale Stanu zarówno z Konstytucją, jak i TfUE oraz Protokołem nr 4. Zgodnie z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją RP oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o Trybunale Stanu jest ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji RP, do tego obowiązującą w momencie składania wniosku przez wnioskodawców, stąd nie zachodzą żadne wątpliwości co do dopuszczalności kontroli tak wskazanego przedmiotu kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. Podobnie wzorce kontroli nie budzą najmniejszych wątpliwości – są to przepisy konstytucyjne lub przepisy umowy ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, w tym przypadku Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. np. wyroki K 33/12², U 2/20³). Wzorcem tego drugiego rodzaju są także art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4, jako że zgodnie z art. 51 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. poz. 864/2, z późn. zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 13, dalej jako „TUE”) protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część.

Uznać więc należy, że nie istnieją przeszkody formalne do rozpoznania niniejszego wniosku.

II. Przedmiot kontroli

a) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu

Pierwszym z przedmiotów kontroli w sprawie inicjowanej niniejszym wnioskiem jest art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu. Stanowi on jeden z kluczowych elementów proceduralnych (który ma jednak istotny skutek materialnoprawny) w procedurze pociągania wymienionych w Konstytucji osób do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu Sejm, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem oraz wnioskiem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, podejmuje decyzję w przedmiocie postawienia osób, względem których toczy się postępowanie, w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, lub decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie. Zaskarżone zdanie drugie tego ustępu, który stanowi przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym niniejszym wnioskiem, wskazuje, że **z chwilą podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu konkretnej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osoba ta zawieszana jest w czynnościach związanych z wykonywaną funkcją czy stanowiskiem**. Jak wskazuje się w doktrynie „[s]kutek ten jest obligatoryjny i wywoływany z mocy samego prawa”⁴.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, OTK–A z 2013 r., Nr 5, poz. 63.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK–A z 2020 r., poz. 61.

⁴ S. Steinborn, A. Gajda, *uwagi do art. 11*, w: *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski (red.), Warszawa 2020, s. 241.

Zaskarżony przepis dotyczy każdej osoby, która zostaje pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Jedyne wyjątkiem od automatycznego zawieszenia w czynnościach danej osoby odnosi się do posłów i senatorów – w takim wypadku uchwała Sejmu nie wiąże się z zawieszeniem możliwości wykonywania mandatu (art. 11 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu). W doktrynie wskazuje się, że „[w]yjątek ten jest konsekwencją konstytucyjnej zasady szczególnej ochrony trwałości mandatu parlamentarnego, który jest mandatem wolnym (art. 104 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady nieodwoływalności parlamentarzysty w trakcie trwania kadencji”⁵, jako że „treścią tej zasady jest prawny zakaz odwoływania deputowanego w trakcie kadencji przez wyborców oraz zakaz pozbawiania mandatu deputowanego przez jakikolwiek organ państwowy, w tym zakaz wykluczenia go ze składu izby przez sam parlament z przyczyn związanych z polityczną oceną sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez parlamentarzystę”⁶.

b) art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu

Drugim z przedmiotów kontroli jest norma wskazująca większość głosów, która niezbędna jest do podjęcia uchwały Sejmu o postawieniu przed Trybunałem Stanu m.in. Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Ową wymaganą większość ustawodawca zwykły ustalił jako bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jak wskazuje się w doktrynie w odniesieniu do tej większości: „[w]iększość bezwzględna, zwana również większością absolutną, oznacza regułę rozstrzygnięcia, która przyznaje zwycięstwo tej opcji, temu stanowisku, które zdobyło więcej niż połowę oddanych głosów (chodzi zatem o sytuację, w której liczba głosów oddanych za postawieniem w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu przewyższała połowę wszystkich ważnie oddanych głosów) lub którą poparto więcej głosujących, niż wynosi suma głosów przeciwnych i wstrzymujących się od głosowania. Oznacza to, że w tym przypadku głosy wstrzymujące stają się w rzeczywistości głosami przeciwko. Do wyznaczenia tej większości, w sytuacji, w której liczba głosujących jest liczbą parzystą, często używa się określenia 50% + 1 głos. W przeciwnym razie, tzn. gdy liczba głosujących jest nieparzysta, zastosowanie tej formuły prowadziłoby do zawyżenia wymogu. (...) Odmienne niż w przypadku uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, czy członków rządu przez Sejm, ustawa w art. 13 ust. 1a wskazuje, że wymóg bezwzględnej większości głosów liczy się wobec zachowania wymogu obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zakłada się zatem co najmniej 50% quorum. Tym samym wskazano na konieczność uwzględnienia rzeczywistej liczby osób biorących udział w głosowaniu, w stosunku do ogólnej liczby osób uprawnionych

⁵ Tamże, s. 241–242.

⁶ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 56–57.

do głosowania. Od osiągnięcia tego poziomu frekwencji uzależniona jest ważność podjętej decyzji.”⁷. Oznacza to, że do postawienia Prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu – w zależności od absencji posłów – wystarczająca może okazać się liczba 116 posłów, a przy założeniu głosowania w obecności wszystkich posłów będzie to 231 posłów.

Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. poz. 1372), która dostosowywała przepisy ustawy o Trybunale Stanu do obecnej Konstytucji RP. Projektodawcy umotywowali ustalenie większości bezwzględnej w następujący sposób: „[o]dnośnie [pisownia oryginalna – przyp. aut.] Prezydenta i członków Rady Ministrów wielkości te są ustalone w Konstytucji, a odnośnie pozostałych osób proponuje się by do podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności wymagane było uzyskanie bezwzględnej większości głosów w Sejmie. Również to rozwiązanie ma na celu odsunięcie podejrzeń o polityczne wykorzystywanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej”⁸. Na podobne motywy ustalenia tej większości na poziomie niższym niż odpowiedzialność np. członków Rady Ministrów wskazuje się również w doktrynie: „[j]est to zdecydowanie mniej rygorystyczna większość w porównaniu z tą, jaką ustawodawca przewiduje przy podejmowaniu uchwały w odniesieniu do członków rządu. Można podejrzewać, że za złagodzeniem sygnalizowanych wymogów kryje się przekonanie ustawodawcy o mniejszym prawdopodobieństwie wykorzystania w omawianym przypadku instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej dla celów stricte politycznych. Bez wątplenia w praktyce osiągnięcie wskazanego pułapu będzie o wiele łatwiejsze, zwłaszcza że minimalne quorum określone zostało na poziomie tylko «co najmniej połowy ustawowej liczby posłów»”⁹.

III. Wzorce kontroli

a) art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Statuuje on jedną z najbardziej fundamentalnych zasad w polskim i międzynarodowym porządku prawnym¹⁰ – zasadę domniemania niewinności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

⁷ A. Gajda, *uwagi do art. 13*, w: *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz...* s. 257.

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 778, Sejm III kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/D68C6135E99D0DF8C12566DA00302576/\\$file/778.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/D68C6135E99D0DF8C12566DA00302576/$file/778.pdf) dostęp 22.11.2023 r.

⁹ G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, *uwagi do art. 13* [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, G. Pastuszko (red.) Warszawa 2013, Lex, uwaga nr 3.

¹⁰ W płaszczyźnie prawa międzynarodowego zasadę tę wyrażają przede wszystkim art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym

stanowi ona kwintesencję zasad ładu prawnego w RP¹¹.

Jej konstytucyjny status powoduje, iż wiąże ona ustawodawcę zwykłego – kieruje do niego nakaz takiego ukształtowania przepisów procesowych, aby gwarancja ta nie została faktycznie naruszona¹². Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „[j]ako norma konstytucyjna nakazująca przestrzeganie określonych reguł postępowania jest skierowana do wszystkich; w szczególności adresatami tej dyrektywy są wszystkie organy władzy publicznej. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie oraz wobec władzy, **gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa**. Domniemanie to ściśle wiąże się z nietykalnością osobistą oraz ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne (art. 30 konstytucji). Wpływa to w sposób zasadniczy na rangę zasady wyrażonej w art. 42 ust. 3 konstytucji. Ze względu na funkcję gwarancyjną domniemanie niewinności jest ukształtowane w sposób szczególny; w ujęciu konstytucyjnym stanowi ono nie tyle regułę dowodową, co wyraz jednego z generalnych założeń leżących u podstaw porządku prawnego. **Stąd konieczność zachowania szczególnej odpowiedzialności przy określaniu granic obowiązywania tego domniemania**”¹³. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż domniemanie niewinności ma charakter prawny i może być przełamane wyłącznie prawomocnym orzeczeniem sądu, którego przedmiotem jest orzeczenie o winie jednostki: „[p]rzepis w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości stwierdza, iż domniemanie niewinności trwa «dopóki wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu». (...) Jest oczywiste, że w demokratycznym państwie prawnym prawomocne wyroki stwierdzające winę oskarżonego zapadają po przeprowadzeniu postępowania, które gwarantuje oskarżonemu w toku instancji określone prawa. Na pewno nie jest więc dopuszczalna rozszerzająca interpretacja art. 42 ust. 3 konstytucji, która zmierzałaby w kierunku utożsamienia pojęcia «wyroku sądu» z każdym «orzeczeniem sądowym» (...) Trybunał stwierdza, że w świetle zasady wyrażonej w art. 42 ust. 3 konstytucji, nawet gdyby brakowało merytorycznego uzasadnienia dla takiego stanowiska, należałoby przyjąć, iż żadne postanowienie nie może uchylić domniemania niewinności (...) Orzeczenie, w którym sąd nie stwierdza winy, a takim jest postanowienie o warunkowym umorzeniu postępowania, nie może wzruszyć fundamentalnej wolności obywatelskiej, wyrażonej w art. 42 ust. 3 konstytucji”¹⁴. Warto również podkreślić, iż w doktrynie, nawiązując

Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., w sferze prawodawstwa Unii Europejskiej zaś – art. 48 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 48.

¹² L. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, *uwagi do art. 42*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis, nb. 228.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2000 r., P 1/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 111.

¹⁴ Tamże.

do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wskazuje się, że „[d]omniemanie niewinności odnosi się, (...), do «każdego» dopuszczającego się zabronionego czynu, a nie tylko do «oskarżonego», a więc, w zastanym przez konstytucję stanie prawnym, **także wobec osoby, którą dopiero podejrzewa się czy nawet tylko «nie wyklucza się» popełnienia przez nią przestępstwa.** Tak też, w sposób jednoznaczny, orzeka ETPC (por. np. orzeczenie Minelli przeciwko Szwajcarii z 25 marca 1983 r.)”¹⁵.

Konstytucyjna zasada domniemania niewinności jest także przedmiotem wypowiedzi literatury karnistycznej, w której odgrywa ona kluczowe znaczenie. Wedle Andrzeja Murzynowskiego z zasady domniemania niewinności wynikają cztery podstawowe reguły postępowania: po pierwsze, zasada ta wymusza konieczność badania winy oskarżonego oraz wszystkich okoliczności, które wiążą się z jego odpowiedzialnością karną oraz wymiarem kary, w sposób obiektywny, niezależnie od osobistego przekonania o winie danej osoby oraz już zgromadzonego, obciążającego materiału dowodowego, **po drugie, domniemanie niewinności nakazuje traktowanie oskarżonego jako niewinnego i stosowanie wobec niego tylko takich ograniczeń swobody, które są niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania.** Po trzecie i czwarte, ma konsekwencje procesowe w postaci zasad szczegółowych *in dubio pro reo* oraz *onus probandi*¹⁶. W nowszej literaturze podkreśla się także, iż zasada domniemania niewinności chroni oskarżonego przed przesądzeniem jego winy w procesie, nakazując traktować go jak niewinnego do uprawomocnienia się wyroku; **chroniąc jednocześnie oskarżonego przed ograniczaniem jego konstytucyjnych praw, gdy nie jest to konieczne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a także nakazuje respektować jego dobre imię**¹⁷.

Co niezwykle istotne, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego domniemanie niewinności nie przysługuje wyłącznie w ramach procedur karnych *sensu stricto*, lecz **w każdym postępowaniu o charakterze represyjnym**: „Trybunał Konstytucyjny podziela zapatrywanie wnioskodawcy i Marszałka Sejmu, iż uregulowanie domniemania niewinności w Konstytucji, wśród przepisów dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela, oznacza rozszerzenie zakresu stosowania zasady poza ramy procesu karnego”¹⁸. Warunkiem uznania danego postępowania za represyjne i zastosowania zasady domniemania niewinności jest, aby celem danego postępowania było ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji,

¹⁵ P. Sarnecki, *uwagi do art. 42*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 227.

¹⁶ A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976, s. 254-255.

¹⁷ A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 78-79.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 1. Podobnie zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2015 r., P 31/12, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 44.

a jego konstytutywnym, elementem przesądzenie o winie sprawcy skoro należy uznawać go, do momentu ostatecznego orzeczenia, za „niewinnego”¹⁹.

Istotny dla postępowania w sprawie zainicjowanej niniejszym wnioskiem jest fakt, iż **zasada domniemania niewinności oddziałuje pośrednio na gwarancje procesowe osoby, wobec której stosowane są wszelkie dolegliwości procesowe w toku trwania procedur ustalających jego winę**²⁰, takie jak środki zapobiegawcze stosowane w trakcie procesu mające na celu zabezpieczyć prawidłowy tok postępowania. Trybunał Konstytucyjny po wielokroć stwierdzał, iż osobom tymczasowo aresztowanym przysługuje domniemanie niewinności, co w konsekwencji powoduje, iż muszą mieć zapewnione odpowiednie prawa i gwarancje procesowe, a samo tymczasowe aresztowanie musi być stosowane ściśle, proporcjonalnie i subsydiarnie: *„[t]ymczasowo aresztowanemu przysługuje domniemanie niewinności. Sposób ukształtowania instytucji tymczasowego aresztowania sprawia, że jest to wyjątkowy środek zapobiegawczy. Ma charakter subsydiarny. Stosowanie tymczasowego aresztowania możliwe jest tylko, o ile mniej ingerujące w wolność osobistą środki zapobiegawcze byłyby niewystarczające (art. 257 § 1 k.p.k). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że stosowanie tymczasowego aresztowania jest zabezpieczone wieloma gwarancjami procesowymi wymienionymi w k.p.k. Ułatwiają one ochronę wolności osobistej i realizację prawa do obrony, które jest elementem prawa do sądu. W świetle judykatury tymczasowe aresztowanie (polegające w swej istocie na odebraniu człowiekowi wolności osobistej), o ile stosowane jest wedle reguł ustalonych w procedurze karnej, mieści się w dopuszczalnych przez Konstytucję ograniczeniach w zakresie korzystania z praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”. Niemniej sama zasada domniemania niewinności nie wyklucza stosowania pewnych konsekwencji prawnych związanych z wszczęciem postępowania represyjnego: „[k]onstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego. Dopuszczalność takich konsekwencji powinna być «ważona» nie w płaszczyźnie zasady domniemania niewinności, ale w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności. Ocena dokonywana jest więc nie z perspektywy art. 42 Konstytucji, ale tych regulacji konstytucyjnych, które określają treść i zakres praw i wolności, w obszarze których*

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004, Nr 9, poz. 93 i cytowane tam orzecznictwo.

²⁰ Tak, trafnie, L. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, *uwagi do art. 42*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis, nb. 229.

*dochodzi do ingerencji*²¹. W związku z tym, że art. 42 ust. 3 Konstytucji RP jedynie pośrednio wpływa na sytuację osób, wobec których toczą się postępowania represyjne, jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie należy powiązać go z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ustawodawcy zwykłym dopuszczalne granice ograniczenia możliwości sprawowania służby publicznej.

Art. 60 Konstytucji RP wskazuje, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Pojęcie „służby publicznej” rozumiane jest przez Trybunał Konstytucyjny szeroko, jako „ogół stanowisk w organach władzy publicznej”²², swoim zakresem obejmujące „sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe”²³. Na podobnym stanowisku stoi Naczelny Sąd Administracji, wskazując, iż pojęcie służby publicznej obejmuje zarówno całą materię „służby cywilnej”, jak i stanowiska oraz funkcje spoza korpusu służby cywilnej (np. służby wojskowej)²⁴.

Utrwalony pogląd w orzecznictwie wskazuje, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje nie tylko sam moment wstąpienia do niej, ale również ewentualne przekształcenie stosunku służbowego i zwolnienie ze służby²⁵. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że warunki te, regulujące dostęp, utrzymanie i ewentualne zwolnienie ze służby:

– nie mogą być arbitralne²⁶;

kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji (w tym uwzględniając istotę i rodzaj zajmowanych stanowisk)²⁷;

waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 103.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 16.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK-A 2013, Nr 4, poz. 40.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lipca 2022 r., III OSK 1940/21, Legalis nr 2743291.

²⁵ Linia ta utrzymywana jest zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK 1999, Nr 7, poz. 163; 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18; 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 118; 23 stycznia 2014 r., K 51/12, OTK-A 2014, Nr 1, poz. 4), orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, Legalis nr 395084), jak i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2018 r., I OSK 1133/18, Legalis nr 1853697).

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-A z 2007 r., Nr 10, poz. 130.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 118.

różnicowania²⁸;

- kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych²⁹.

Widać więc wyraźnie, że art. 60 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, oznacza to, że ograniczenie prawa z art. 60 Konstytucji RP jest niedopuszczalne, gdy nie jest uzasadnione koniecznością realizacji konstytucyjnej klauzuli limitacyjnej i nie spełnia testu proporcjonalności³⁰.** Ograniczenie art. 60 Konstytucji RP musi więc każdorazowo być ustanowione w ustawie, ze względu na jedną z wartości wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a środki ograniczające: „1) muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”³¹. W kontekście prawa dostępu do służby publicznej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż uzasadnionym kryterium przerwania stosunku służbowego może być np. zwolnienie ze służby ze względu na prawomocne skazanie funkcjonariusza³².

b) art. 227 Konstytucji RP

Wskazany w *petitum* jako kolejny wzorzec kontroli (w ramach drugiego i trzeciego zarzutu) reguluje pozycję ustrojową Narodowego Banku Polskiego oraz jego organów, w szczególności Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wskazując *implicite* na daleko idącą zasadę niezależność banku centralnego i jego organów. Owa niezależność jest jedną z najistotniejszych idei i zasad konstytucyjnych, które, będąc podstawowymi wartościami konstytucyjnymi składającymi się na ogólną charakterystykę ustroju państwa, powinny być postrzegane jako fundamenty wykorzystywane w procesie tworzenia ustroju państwowego i interpretacji instytucji ustrojowych³³. Definiuje się ją w doktrynie (niekiedy używaną zamiennie z autonomią) jako zapewnienie swobody działania banku centralnego, a zwłaszcza wykluczenie wpływu organów państwowych na jego działalność³⁴. W tym kontekście podkreślić należy, że Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa, któremu na mocy art. 227 ust. 1 Konstytucji

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ P. Tuleja, *uwagi do art. 60*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023, s. 224.

³¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31 i cytowane tam orzecznictwo.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 118.

³³ A. Jurkowska-Zeidler, *Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 811.

³⁴ C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim, stan obecny i postulaty na przyszłość*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 21–22.

przysługuje **wyłączne prawo** emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Szczególną pozycję w jego strukturze organizacyjnej zajmuje Prezes Narodowego Banku Polskiego, którego kadencja jest konstytucyjnie gwarantowana i wobec którego wprowadzono wymóg apolityczności, a jego powołanie wymaga współdziałania legislatywy i egzekutywy (art. 227 ust. 2–4 Konstytucji RP). Choć powołany wzorzec kontroli nie artykułuje wprost niezależności banku centralnego i jego prezesa, to zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że niezależność ta jest konsekwencją założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu.

Przedstawiciele doktryny wskazują, że niezależność NBP i jego Prezesa to „świadoma decyzja ustrojodawcy wyłączenia tych dziedzin funkcjonowania państwa spod bieżących sporów politycznych i przynajmniej względnego uniezależnienia ich od doraźnych potrzeb finansowych państwa”³⁵. Wskazuje się także, że NBP posiada znaczny zakres niezależności personalnej formalnej i materialnej gwarantujący stabilność funkcjonowania jego organom³⁶. W końcu podkreśla się doniosłość niezależności NBP i jego organów od władz *stricte* politycznych, jak legislatywa i egzekutywa: „(...) intencja twórców konstytucji jest jasna – wobec wstrząsów i niepokoju życia politycznego należy zachować względną autonomię polityki pieniężnej państwa w interesie jej stabilności i przewidywalności, a tym samym równowagi gospodarki narodowej. A to zakłada niezależność NBP w stosunku do tych władz publicznych zwłaszcza, które pochodzą z politycznego nadania i są uwrażliwione na wszelkie bodźce płynące z ośrodków partyjnej polityki. Nakazuje to ostrożność wobec prób takiego nowelizowania ustaw zwykłych, które mogłyby podważyć konstytucyjną zasadę niezależności NBP, czy choćby tylko wywoływać wątpliwości co do spójności z tą zasadą”³⁷. Dodać należy, że nie tylko działania legislacyjne ustawodawcy zwykłego, lecz także inne działania prawne i faktyczne legislatywy lub egzekutywy, które ograniczałyby niezależność NBP i jego organów, powinny zostać uznane za sprzeczne z art. 227 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się także niezależność nie tylko NBP jako całości, ale także Prezesa, wskazując, iż „(...) do szczególnie istotnych zasad niezależności, pomagających dookreślić pozycję ustrojową Prezesa NBP należą: zasada niezależności instytucjonalnej oraz zasada niezależności personalnej. Pierwsza rozumiana jest jako niezależność od innych organów władzy w państwie, a druga wiązana jest z gwarancjami niezależnego sprawowania tego stanowiska przez daną osobę”³⁸.

³⁵ M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6 s. 45.

³⁶ E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008, s. 82.

³⁷ W. Sokolewicz, *uwagi do art. 227*, w: *Konstytucja. Komentarz, T. V*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 15.

³⁸ M. Federowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „Studia Lubuskie” 2010, T. VI, s. 111 i cyt. tam literatura.

Podobnym tokiem rozumowania w swoim orzecznictwie podąża Trybunał Konstytucyjny. W wyroku wydanym w pełnym składzie stwierdził, że „[s]pecyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na «apolityczności» tego banku”³⁹. W innym z wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż choć Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to „[j]ednak zdaniem Trybunału realizowanie przez NBP wyżej wskazanych zadań w dużym stopniu wymaga jego niezależności. (...) Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego, bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku. Przepisy Konstytucji odnoszące się do Narodowego Banku Polskiego wskazują, iż ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego”⁴⁰. W wyroku tym podkreślono także konstytucyjny model ukształtowania organów NBP – po pierwsze, ich powołanie wymaga współpracy wielu podmiotów należących do różnych władz, a po drugie posiadają one silne gwarancje w odniesieniu kadencyjności, jako że powoływane są na okres dłuższy niż organy je powołujące⁴¹, a ich odwołanie może nastąpić wyłącznie w określonych ustawowo, ekstraordynaryjnych sytuacjach.

Dla prawidłowego odczytania zakresu i treści niezależności Narodowego Banku Polskiego oraz jego organów niezwykle istotne jest wzięcie pod uwagę pozycji Prezesa Narodowego Banku Polskiego (w szczególności względem Sejmu RP) – w tym kontekście przytoczyć trzeba wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt U 4/06, który stwierdził niekonstytucyjność uchwał powołujących komisje śledcze ds. badania prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Rozumowanie Trybunału Konstytucyjnego przytoczyć warto *in extenso*: „[o]kreślenie kompetencji NBP, jego pozycji oraz zasad współdziałania z właściwymi organami państwa w Konstytucji i ustawie o NBP, jak również pozycji Prezesa NBP (por. zwłaszcza przesłanki odwołania z funkcji), wskazuje na przyjętą przez ustrojodawcę i w konsekwencji ustawodawcę konstrukcję gwarantującą niezależność NBP niezbędną dla prawidłowej realizacji jego zadań. (...) Na nieporozumieniu oparte jest wnioskowanie wywodzące prawo sprawowania kontroli sejmowej wobec Prezesa NBP za pośrednictwem komisji śledczej z przepisu przyznającego tejże komisji kompetencję do złożenia wstępnego wniosku o

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU z 2000 r., Nr 5, poz. 141.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK-A z 2003 r., nr 9, poz. 95.

⁴¹ Tamże.

*pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu m.in. osoby zajmującej stanowisko Prezesa NBP (...). Złożenie wstępnego wniosku (kompetencja ta w zakresie dotyczącym Prezesa NBP przysługuje – oprócz komisji śledczej – także Prezydentowi oraz grupie co najmniej 115 posłów) powoduje wszczęcie stosownego postępowania zmierzającego do ustalenia konieczności pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Postępowanie to przebiega zgodnie ze specjalną procedurą uregulowaną w ustawie o Trybunale Stanu i toczy się zawsze przed stałą komisją sejmową – Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (dalej: KOK). To właśnie ten organ Sejmu właściwy jest w świetle obowiązującego ustawodawstwa do kontroli (wyniki której pozwalają na ewentualne sformułowanie wniosku rozpatrywanego następnie przez Sejm i podlegającego ostatecznej weryfikacji przez organ władzy sądowniczej – odrębnej i niezależnej od innych władz) przypadków naruszenie Konstytucji lub ustawy przez Prezesa NBP, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Należy uznać, że właśnie dlatego pewnym podmiotom (w tym komisji śledczej) przyznane zostało prawo do występowania ze wstępnym jedynie wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności Prezesa NBP, że kontrola działalności tego ostatecznego, w zakresie umożliwiającym sformułowanie zarzutów rozpatrywanych docelowo przez Trybunał Stanu, zastrzeżona jest ustawowo dla KOK. Ustawa o Trybunale Stanu nie rozciąga zakresu podmiotowego art. 95 ust. 2 Konstytucji, czyli sfery kontroli parlamentarnej, na NBP ani jego Prezesa. Narodowy Bank Polski, Prezes NBP oraz inne organy NBP nie wchodzi w skład Rady Ministrów, ani nie mogą być uznane za część podległej Radzie Ministrów administracji publicznej. Podmioty te nie odpowiadają politycznie przed Sejmem. (...) **Prezes NBP nie ma «immunitetu» w zakresie swej działalności, ale to nie oznacza, że właściwe jest tworzenie wrażenia sytuacji nacisku politycznego; takie wrażenie może mieć negatywny «efekt mrozący» dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu**⁴².*

c) art. 130 TfUE, art 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4

Ostatnimi z wzorców wskazanych w niniejszym wniosku są art. 131 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4. Dwa pierwsze przepisy mają tożsame brzmienie – wskazują, iż w wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również **rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku**

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A z 2006 r., Nr 8, poz. 109.

Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań. W doktrynie wskazuje się, że zakaz przyjmowania „instrukcji” oraz zakaz wpływania na bank centralny i jego organy obejmuje nie tylko literalnie „rząd”: „*rząd to nie tylko sama Rada Ministrów, lecz wszelkie agendy państwowe, niezależne od ich podległości RM, zaś instrukcje obejmują wszelkie formy wywierania instytucjonalnego wpływu na podejmowane decyzje, bez względu na ich intensywność i skuteczność*”⁴³. Normy te uzupełnione są o art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4, zgodnie z którym prezes krajowego banku centralnego **może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia.** Decyzja w tej sprawie może być zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości przez prezesa, którego dotyczy, lub Radę Prezesów z powodu naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej ich stosowania.

Przepisy te szczegółowo wyłożyła Rzecznik Generalna TSUE Juliane Kokott. W swojej opinii stwierdziła, iż „[n]iezależność EBC, krajowych banków centralnych i członków ich organów decyzyjnych jest, zgodnie z koncepcją traktatów, niezbędnym warunkiem zapewnienia stabilności cen – głównego zadania ESBC. **Tę niezależność mogłoby bowiem zakłócać także prowadzenie przeciwko prezesowi banku krajowego, w związku z jego zadaniami o charakterze czysto krajowym lub nawet w sprawach o charakterze niesłużbowym, krajowego dochodzenia lub postępowania karnego oraz nałożenie na niego przez władze publiczne środków zapobiegawczych.** Nacisk polityczny, jaki mogłoby to wywołać, lub zwykłe powstrzymanie tej osoby – na przykład w przypadku jej zatrzymania – mogłoby zakłócać wykonywanie przez nią zadań w ramach ESBC. (...) Należy jednak przyznać, że w szczególności zatrzymanie prezesa banku centralnego – niezależnie od kontekstu, to jest nawet jeżeli nie stanowiłoby ono nadużycia – mogłoby prowadzić do zakłócenia niezależności w rozumieniu art. 130 TFUE. (...) **prezes krajowego banku centralnego może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Z orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że przepis ten znajduje zastosowanie do każdego środka, który de facto prowadzi do tego, że wykonywanie funkcji prezesa banku centralnego staje się niemożliwe.** W świetle powyższego już z uwagi na art. 14.2 statutu ESBC i EBC zatrzymanie prezesa banku centralnego, niezależnie od kontekstu, wydaje się co do zasady wykluczone. Wyjątki są możliwe jedynie w przypadku szczególnie poważnych uchybień. Również w przypadku szczególnie poważnego uchybienia organy państw członkowskich byłyby na podstawie art. 4 ust. 3 TUE zobowiązane do niezwłocznego powiadomienia EBC, aby pomóc w zapewnieniu pełnej skuteczności art. 130 TFUE. Dzięki temu EBC może wnieść środek zaskarżenia przewidziany w art. 14.2 statutu ESBC i EBC, jeżeli uzna, że dany środek

⁴³ W. Sokolewicz, uwagi do art. 227..., s. 11.

zabezpieczający w nieuzasadniony sposób zakłóca jego niezależność. W ramach tego może on nawet domagać się zastosowania środków tymczasowych wobec krajowych organów ścigania. Trybunał bada wówczas w szczególności, czy istnieją wystarczające przesłanki świadczące o tym, że dany prezes banku centralnego dopuścił się poważnego uchybienia.”⁴⁴.

Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku zapadłym na kanwie sprawy prezesa łotewskiego banku centralnego TSUE stwierdził, iż: „(...) należy przypomnieć, że autorzy traktatu WE i następnie traktatu FUE mieli zamiar zagwarantowania EBC i ESBC niezależności w wykonywaniu powierzonych im w traktacie zadań (...). Wola ta wyraża się najpełniej w art. 130 TFUE, który w swej istocie został powtórzony w art. 7 statutu ESBC i EBC, i w których to przepisach zawarto (...), skierowany do tych instytucji, organów czy też jednostek organizacyjnych Unii, jak również rządów państw członkowskich zakaz usiłowania wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC i krajowych banków centralnych przy wykonywaniu przez nie ich zadań (...). Przepisy te mają więc w istocie na celu umożliwienie ESBC skutecznej realizacji celów związanych z powierzonymi mu zadaniami, dzięki niezależnemu wykonywaniu specyficznych uprawnień, które w związku z tym przysługują mu na podstawie prawa pierwotnego (...) To właśnie w celu zapewnienia funkcjonalnej niezależności prezesów krajowych banków centralnych – którzy, zgodnie z art. 282 ust. 1 TFUE, wspólnie z EBC tworzą ESBC – art. 14.2 statutu ESBC i EBC stanowi, że ich kadencja nie będzie krótsza niż pięć lat, że mogą oni zostać zwolnieni z urzędu jedynie w przypadku, gdy nie spełniają już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścili się poważnego uchybienia, jak również ustanawia możliwość zaskarżenia tego aktu przed Trybunałem przez zwolnionego prezesa czy też Radę Prezesów EBC. Przyznając bezpośrednio Trybunałowi uprawnienie do kontroli zgodności z prawem decyzji w przedmiocie zwolnienia prezesa krajowego banku centralnego z urzędu państwa członkowskie podkreśliły wagę, jaką przywiązują do niezależności osób pełniących te funkcje. (...). Gdyby zaś można było podjąć nieuzasadnioną decyzję o zwolnieniu prezesów krajowych banków centralnych z urzędu, ich niezależność zostałaby poważnie zagrożona (...). W tym względzie należy po pierwsze zauważyć, że nałożony na prezesa krajowego banku centralnego czasowy zakaz pełnienia przezeń obowiązków może stanowić środek służący wywieraniu na niego nacisku. Z jednej strony, o czym świadczą okoliczności rozpatrywanych spraw, taki zakaz może mieć szczególną wagę w przypadku prezesa, na którego został nałożony, w sytuacji gdy został ustanowiony na nieokreślony czas i może w związku z tym obowiązywać przez znaczną część jego kadencji. Z drugiej strony, ze względu na swój czasowy charakter, zakaz ten może

⁴⁴ Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2021 r., C-3/20, ECLI:EU:C:2021:344, pkt 136 i n.

stanowić skuteczny środek nacisku, tym bardziej że, jak wskazała Republika Łotewska w odniesieniu do spornej decyzji, może on zostać uchylony w każdej chwili, nie tylko w zależności od wyników dochodzenia, ale również – w zależności od zachowania prezesa, na którego został nałożony. Następnie, gdyby nałożony na prezesa zakaz pełnienia przezeń obowiązków miałby nie podlegać jakiegokolwiek kontroli sprawowanej przez Trybunał na mocy art. 14.2 akapit drugi statutu ESBC i EBC ze względu na to, że ma on czasowy charakter, państwo członkowskie, przyjmując następujące po sobie kolejne środki tymczasowe, miałyby możliwość uniknięcia takiej kontroli, efektem czego, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 75 swojej opinii, przepis ten mógłby zostać pozbawiony swej skuteczności (effet utile). Tak więc nie ma pewności co do tego, czy sporna decyzja, co do zasady tymczasowa, nie mogłaby być ostateczna ze względu na swe skutki, w sytuacji gdy, zgodnie z informacjami dostarczonymi przez samą Republikę Łotewską, na mocy art. 389 łotewskiego kodeksu postępowania karnego możliwe jest utrzymanie w mocy środków i ograniczeń przyjętych na jego podstawie przez 22 miesiące, czyli aż do końca kadencji I. Rimšēviča, przewidzianego na grudzień 2019 r. Tak więc zarówno z woli autorów traktatu FUE, jak i ogólnej systematyki statutu ESBC i EBC, a także z celu przyświecającego art. 14.2 akapit drugi tego statutu wynika, że na mocy tego przepisu Trybunał jest właściwy do rozpoznania skargi skierowanej przeciwko środkowi takiemu jak zawarty w spornej decyzji czasowy zakaz pełnienia obowiązków przez prezesa banku centralnego Łotwy. (...) charakter przewidzianej w art. 14.2 statutu ESBC i EBC skargi wynika również z celu, dla którego została ona ustanowiona. Jak zostało to wskazane w pkt 49 i nast. niniejszego wyroku, skarga ta stanowi jedną z głównych gwarancji tego, aby prezesi, choć powoływani przez państwa członkowskie i, w odpowiednim przypadku, przez nie odwoływani, wykonywali w pełni niezależnie zadania powierzone im w traktatach i nie przyjmowali, zgodnie z art. 130 TFUE oraz art. 7 statutu ESBC i EBC, żadnych instrukcji od organów władz krajowych. Stanowi ona więc istotną składową równowagi instytucjonalnej wymagającej w ramach ESBC ścisłej współpracy między krajowymi bankami centralnymi a EBC. To właśnie ze względu na znaczenie tego celu oraz niedogodności związane z jakąkolwiek zwłoką w reakcji na podjętą z naruszeniem traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej ich stosowania decyzję o zwolnieniu prezesa banku z urzędu autorzy tych traktatów ustanowili przysługujący EBC i danemu prezesowi środek służący do zaskarżenia takiego aktu przed Trybunałem⁴⁵.

Jak wskazuje się w doktrynie, europejski sposób rozumienia niezależności ustalił w *de facto* wiążący sposób⁴⁶ Europejski Instytut Walutowy w 1996 r.⁴⁷, a następnie

⁴⁵ Wyrok TSUE z 26 lutego 2019 r., Rimšēviča i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, pkt 46 i n.

⁴⁶ W. Sokolewicz, *uwagi do art. 227...*, s. 12.

Europejski Bank Centralny w swoich cyklicznych raportach o konwergencji⁴⁸. Wyróżnia się w ich ramach kilka rodzajów niezależności banku centralnego: niezależność funkcjonalną, niezależność instytucjonalną, niezależność personalną oraz niezależność finansową. Każda z nich wynika bezpośrednio z prawa pierwotnego UE i musi być zapewniona w jak najszerszym zakresie. Jak wskazuje Europejski Bank Centralny: „Wymóg «zgodności» ustawodawstwa krajowego nie oznacza, że na mocy Traktatu wymagana jest «harmonizacja» statutów krajowych banków centralnych, czy to wzajemnie pomiędzy sobą, czy też ze Statutem. **Specyfika krajowa może zostać zachowana, o ile nie narusza wyłącznych kompetencji monetarnych, które zostały nieodwołalnie przekazane na rzecz UE.** (...). Używany w tym kontekście termin «zgodny» należy zatem rozumieć jako wymóg dostosowania ustawodawstwa krajowego i statutu krajowego banku centralnego w celu wyeliminowania niespójności z Traktatami i Statutem oraz zapewnienia niezbędnego stopnia integracji krajowego banku centralnego z ESBC. **W szczególności dostosowania wymagają wszelkie postanowienia, które naruszają określoną w Traktacie niezależność krajowych banków centralnych oraz ich rolę jako integralnej części ESBC.** Dla osiągnięcia powyższych celów nie należy zatem powoływać się wyłącznie na zasadę nadrzędności prawa UE nad ustawodawstwem krajowym. Obowiązek wynikający z art. 131 Traktatu dotyczy wyłącznie występowania niezgodności z Traktatem i Statutem. **Jednak ustawodawstwo krajowe, które jest niezgodne z wtórnym ustawodawstwem UE mającym znaczenie dla obszarów adaptacji poddawanych analizie w niniejszym raporcie, również powinno zostać dostosowane do wspomnianego prawa wtórnego.** Pierwszeństwo prawa UE nie zwalnia z obowiązku dostosowania ustawodawstwa krajowego. Ten ogólny wymóg wynika nie tylko z art. 131 Traktatu, lecz również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. (...) Po wybraniu lub mianowaniu prezes nie może być odwołany z powodów innych niż wymienione w art. 14 ust. 2 Statutu, nawet jeżeli nie objął jeszcze obowiązków”⁴⁹.

IV. Problem konstytucyjny

Wnioskodawcy w postępowaniu zainicjowanym niniejszym wnioskiem chcą zwrócić uwagę Trybunału Konstytucyjnego na trzy problemy konstytucyjne, które wynikają z automatycznego, dokonywanego *ex lege*, zawieszenia w czynnościach osoby, wobec której Sejm podejmie uchwałę o pociągnięciu jej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Uchwała tego rodzaju może zostać podjęta także wobec Prezesa Narodowego Banku Polskiego i to wyłącznie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (a więc, wystarczyć może 116

⁴⁷ *Progress Towards Convergence*, Europejski Instytut Walutowy, Frankfurt nad Menem, listopad 1996 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1996en.pdf> dostęp 22.11.2023 r.

⁴⁸ *Raport o konwergencji*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem, czerwiec 2022, <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202206~e0fe4e1874.pl.html> dostęp 22.11.2023 r.

⁴⁹ Tamże.

posłów), co ma istotne implikacje dla jego niezależności – która gwarantowana jest nie tylko przez Konstytucję RP, ale też prawo pierwotne Unii Europejskiej.

Po pierwsze, daleko idące wątpliwości budzi automatyczny skutek zawieszający osobę wskazaną w uchwale Sejmu w czynnościach, który następuje *ex lege* po podjęciu tejże uchwały przez większość (niekwalifikowaną) sejmową. Zwrócić należy uwagę, że automatyzm tego skutku powoduje, iż nie bada się przy podejmowaniu tej decyzji jej proporcjonalności i adekwatności do sytuacji w danej, konkretnej sprawie, w szczególności pod kątem jej niezbędności dla zapewnienia toku postępowania. Ustawa o Trybunale Stanu nie przewiduje w tym zakresie żadnych gwarancji procesowych osobie zawieszanej w czynnościach – nie określa maksymalnych granic czasowych zawieszenia, czy też możliwości wzruszenia tej decyzji. W końcu *de facto* samą decyzję o zawieszeniu podejmuje nie organ sądowy lub podobny (jak Trybunał Stanu), a Sejm, będący ciałem *stricte* politycznym, który swoje decyzje opiera na przesłankach, które mogą mieć charakter arbitralny i doraźny. Przedłużające się zawieszenie w czynnościach danej osoby może też powodować utratę zaufania opinii publicznej wobec niej, co jest niezbędnym elementem piastowania funkcji w ramach konstytucyjnych centralnych organów państwa. Wszystko to powoduje, iż standard wynikający z domniemania niewinności, który nakazuje traktowanie osoby jako niewinnej do czasu przełamania domniemania prawomocnym wyrokiem i który ma na celu chronić osobę podejrzaną przed nieproporcjonalną ingerencją w jej dobra prawne oraz chronić jej dobre imię w oczach opinii publicznej (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), wydaje się iluzoryczny, a czasowe złożenie osoby z urzędu bez żadnych gwarancji proceduralnych i bez kontroli nad polityczną decyzją Sejmu stanowi nieproporcjonalne naruszenie prawa gwarantującego równy dostęp do służby publicznej (art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Po drugie, norma powodująca automatyczne zawieszenie w czynnościach po podjęciu przez Sejm o postawieniu danej osoby przed Trybunałem Stanu w sytuacji, gdy odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wydaje się być niezgodna z konstytucyjnymi i unijnymi gwarancjami dotyczącymi niezależności Narodowego Banku Polskiego i jego Prezesa. Wskazać należy, że uchwała Sejmu, zgodnie z art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, podejmowana jest bezwzględną większością głosów. Oznacza to, że większość sejmowa, której zazwyczaj odpowiada określony rząd, może doprowadzić do zawieszenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego w czynnościach, realizując swoją wolę polityczną. Zawieszenie to jest bezwarunkowe i w pewnym sensie bezterminowe (do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Stanu). Może więc stać się sposobem politycznego nacisku – z jednej strony może służyć „ukaraniu” Prezesa Narodowego Banku Polskiego za prowadzoną przez Narodowy Bank Polski politykę pieniężną, która jest wyłączną kompetencją Narodowego Banku Polskiego, a

która jest sprzeczna z wolą rządu lub sejmowej większości. Z drugiej strony może służyć do wymuszenia na Prezisie Narodowego Banku Polskiego postępowania w określony, zależny od legislatywy i egzekutywy, sposób. Tym samym istota gwarancji niezależności Narodowego Banku Polskiego oraz jego Prezesa, która wynika zarówno z art. 227 Konstytucji RP, jak i przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, posiadające pierwszeństwo względem ustaw zwykłych (art. 131 TfUE, art. 7 oraz art. 14 ust.2 Protokołu nr 4), **może być dowolnie ograniczana przez bezwzględną większość posłów, a więc w skrajnym przypadku jedynie 116 posłów.**

Po trzecie, wskazana w art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu przez ustawodawcę zwykłego większość, która decydować ma o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego jest, wbrew intencjom ustawodawcy, zbyt niska, aby uchronić tę procedurę od wpływów politycznych i stosowania celem wywierania wpływu na Prezesa i cały Narodowy Bank Polski, który powinien móc w sposób niezależny realizować swoje konstytucyjne kompetencje w zakresie polityki pieniężnej. Wskazać należy, że ustrojodawca ukształtował pozycję Prezesa Narodowego Banku Polskiego w taki sposób, że jego 6-letnia kadencja będzie zazwyczaj powodować „kohabitację” z większością, która go nie wybrała. Równocześnie ustawodawca zwykły stworzył mechanizm, który zakłada, że nowa większość, która zawsze będzie dysponowała co najmniej 231 posłami (a w skrajnym przypadku nie musi być to nawet 231 posłów – wystarczające będzie 116!) może dowolnie postawić go przed Trybunałem Stanu, a więc ciałem, które składa się wyłącznie z partyjnych nominatów, w którym większość zawsze mieć będą reprezentanci aktualnie rządzących. Ukształtowanie tej procedury w oparciu o większość bezwzględną, a nie wymagającą ponadpartyjnego konsensu większość kwalifikowaną, uznać więc należy za sprzeczne zarówno z pozycją ustrojową Prezesa Narodowego Banku Polskiego, która opisana jest w art. 227 Konstytucji RP, jak i gwarancjami niezależności wynikającymi z tych uregulowań oraz prawa pierwotnego Unii Europejskiej (art. 131 TfUE, art. 7 oraz art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4).

V. Zarzuty niekonstytucyjności i ich uzasadnienie

a) Niezgodność art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Odnosząc się do zarzutu pierwszego, tj. niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu powodującego automatyczne zawieszenie osoby, co do której Sejm podjął uchwałę o postawieniu jej przed Trybunałem Stanu, dla odpowiedniego rozważenia przedmiotu kontroli w kontekście wskazanych wzorców, w szczególności art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, należy rozważyć szczegółowo rodzaje odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, aby ocenić czy i w jakim zakresie zakwestionowana norma narusza wzorce kontroli.

Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu może mieć dwojaki charakter: może to być odpowiedzialność karna (Prezydent – art. 145 ust. 1 Konstytucji RP oraz Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów – art. 156 Konstytucji RP) albo odpowiedzialność konstytucyjna (Prezydenta – art. 145 ust. 1 Konstytucji RP; Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów – art. 156 Konstytucji RP, prezesów Narodowego Banku Polskiego oraz Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym premier powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych – art. 198 ust. 1 Konstytucji RP; oraz posłów i senatorów – art. 198 ust. 2 w zw. z art. 107 Konstytucji RP). O ile status tej pierwszej nie budzi wątpliwości – jest to „klasyczna” odpowiedzialność karna *sensu stricto*, która wiąże się ze wszystkimi gwarancjami materialnoprawnymi i procesowymi wynikającymi tak z Konstytucji RP (przede wszystkim z art. 42 Konstytucji RP), jak i właściwych kodeksów penalnych, tak drugi rodzaj może budzić wątpliwości co do jego charakteru, w szczególności pod kątem tego, czy w ramach postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej stosuje się gwarancje właściwe dla postępowania karnego, w tym zasadę domniemania niewinności, o której mowa w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności konstytucyjnej nie można utożsamiać w sposób prosty: *„naruszenie konstytucji lub ustawy może przybrać postać przestępstwa, ale nawet w takim przypadku pojęcia «delikt konstytucyjny» i «przestępstwo» nie mogą być uznane za tożsame. Pojęcia «deliktu konstytucyjnego» nie można również traktować jako pojęcia szerszego, niejako «konsumującego» przestępstwo. Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność «za przestępstwo» to dwa różne reżimy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób”*⁵⁰.

Jak wskazano w przedstawieniu wzorców kontroli, zasada domniemania niewinności nie jest zawężana wyłącznie do procesów *stricte* karnych – obejmuje ona wszystkie postępowania represyjne, których treścią jest stwierdzenie winy i nałożenie dolegliwości na jednostkę (ukaranie). Jak wskazuje się w doktrynie: *„[s]ankcje represyjne są dolegliwościami stanowiącymi odpłatę za zachowanie niezgodne z prawem. Ich istota sprowadza się do pozbawienia podmiotu naruszającego prawo określonych dóbr, tj. życia, wolności, dóbr majątkowych, środków pieniężnych lub pozbawienia określonych uprawnień, np. praw wyborczych, wykonywania zawodu”*⁵¹. **Nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność konstytucyjna jest właśnie tego rodzaju odpowiedzialnością represyjną.** W doktrynie jasno wskazuje się, że

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK z 2001 r., Nr 3, poz. 47.

⁵¹ M. Dąbrowski, *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 11.

„[c]echą odpowiedzialności konstytucyjnej jest jej charakter represyjny, ponieważ poza zakazem piastowania urzędu (także w przyszłości) istnieje możliwość orzeczenia sankcji karnych określonych przepisami ustawy karnej. (...) Wyróżnia się trzy funkcje odpowiedzialności konstytucyjnej. Pierwszą jest funkcja prewencyjna, której celem jest przeciwdziałanie naruszeniom konstytucji i ustaw przez wysokich urzędników państwowych. Druga funkcja sprowadza się do oddziaływania represyjnego, w stosunku do osoby, która dopuściła się deliktu konstytucyjnego. Trzecia funkcja to funkcja kompensacyjna, która ma wymiar ogólnospołeczny, sprowadzający się do przekazania opinii społecznej informacji, że wysocy urzędnicy państwowi nie są bezkarni w przypadku naruszenia prawa”⁵². Jest to pogląd podzielany w doktrynie⁵³. Również procesualiści uznają proces przed Trybunałem Stanu za „specjalny proces karny” zarówno w zakresie odpowiedzialności karnej, jak i konstytucyjnej⁵⁴. Nie ulega także wątpliwości, że w procesie orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej bada się winę osoby postawionej w stan oskarżenia, co wynika wprost z art. 3 ustawy o Trybunale Stanu⁵⁵. Wynika to również z istoty naruszenia przepisów konstytucyjnych, które może być stopniowalne, w szczególności pod kątem indywidualnego zachowania osoby postawionej w stan oskarżenia (nieumyślność zawsze będzie oceniana jak mniej naganna niż umyślność)⁵⁶. W tym kontekście przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego są zgodni co do zasadności odwoływania się do ustaleń prawa karnego i nauki tego prawa w zakresie zastosowania i interpretacji siatki pojęć związanych z tą przesłanką podmiotową odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁵⁷. Sama Konstytucja RP w art. 198 ust. 3 wskazuje, iż „[r]odzaje **kar** orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa”. Zgodnie z szeroko akceptowanymi w doktrynie i orzecznictwie zasadami wykładni synonimicznej i homonimicznej⁵⁸ pojęcie „kary” na gruncie konstytucyjnym należy

⁵² A. Sakowicz, S. Steinborn, *uwagi do art. 198*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243...*, nb. 10–11.

⁵³ M. Dąbrowski, *Sankcje...*, s. 25 i n.; Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 9 i n.; M. Radajewski, *O karach orzekanych przez Trybunał Stanu za delikty konstytucyjne*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3, s. 204 i n.;

⁵⁴ J. Skorupka, *Rodzaje procesu karnego*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, P. Hofmański (red.), Warszawa 2013, s. 107.

⁵⁵ „Oznacza to, że do wszystkich cech deliktu konstytucyjnego, które opisano w art. 1 ust. 1 ustawy, komentowany przepis w sposób wyraźny dodaje przesłankę winy, która musi zostać przypisana osobie zajmującej określone w art. 198 ust. 1 Konstytucji stanowisko państwowe” K. Grajewski, *uwagi do art. 3.*, w: *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Warszawa 2020, s. 74. Analogicznie: K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 228; K. Działocha, T. Zalański, *uwagi do art. 198*, w: *Konstytucja. Komentarz, T. IV...*, s. 11–13.

⁵⁶ W sprawie stopniowalności naruszeń Konstytucji RP zob. W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, s. 5 i n.

⁵⁷ B. Naleziński, *uwagi do art. 198*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023, s. 642.

⁵⁸ „Racjonalność prawodawcy wymaga, by tym samym terminom nadawał on to samo znaczenie. W nauce prawa wskazuje się w związku z tym na dyrektywę konsekwencji terminologicznej lub zakaz wykładni homonimicznej [...], która oznacza, że tym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń w kontekście różnych przepisów” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2113/08, LEX nr

rozumieć jednolicie – a więc w sposób tożsamy ze zwrotem „kara” użytym w art. 42 Konstytucji RP. Prowadzi to do wniosku, iż mimo że odpowiedzialność konstytucyjna nie jest tożsama z odpowiedzialnością karną, to bez wątplenia ma charakter represyjny i strukturalnie odpowiada konstytucyjnemu pojęciu „kary”. Podkreślano wielokrotnie, że odpowiedzialność konstytucyjna „*najbardziej zbliża się w swej «istocie» do odpowiedzialności karnej*”⁵⁹. Prowadzi to do wniosku, akceptowanego w doktrynie, że postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej rządzi się analogicznymi zasadami co postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej, szczególnie w zakresie osoby postawionej w stan oskarżenia: „*Podstawowe znaczenie ma zasada prawdy materialnej, dużą wagę przywiązuje się także do zasad: jawności, kolegialności, instancyjności, kontrydiktoryjności, skargowości i lojalności. Dotyczą one formy i sposobu postępowania Trybunału Stanu. Z kolei zasady: domniemania niewinności oraz prawa do obrony, regulują sytuację prawną osoby pociągniętej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ostatnia grupa – obejmująca zasady: swobodnej oceny dowodów oraz bezpośredniości – służy regulacji postępowania dowodowego*”⁶⁰.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że zasada domniemania niewinności – która, jak wskazano powyżej, **nakazuje wszystkim organom władzy publicznej traktować osobę postawioną w stan oskarżenia jak niewinną do momentu prawomocnego orzeczenia (a więc orzeczenia w II instancji) Trybunału Stanu – ma zastosowanie do odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym kontekście podkreślić należy, że nieodzownym elementem domniemania niewinności jest zminimalizowanie środków intruzywnych wobec praw i wolności osoby postawionej stan w oskarżenia.** Osoba postawiona w stan oskarżenia ma prawo do traktowania podmiotowego i ochrony swego dobrego imienia – w tym wymiarze, co również podkreślał Trybunał Konstytucyjny, domniemanie niewinności ma ścisły związek z zasadą godności człowieka⁶¹.

W wyroku z 13 lipca 2009 r., SK 46/08, Trybunał Konstytucyjny z aprobatą przywołał stanowisko⁶² zawarte w Tymczasowej Rezolucji KM/ResDH (2007)75 dotyczącej wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przyjętej

580524. Analogicznie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013r., SK 18/09, OTK-A z 2013 r., Nr 6, poz. 80.

⁵⁹ K. Działocha, T. Zalański, *uwagi do art. 198...*, s. 12.

⁶⁰ S. Grabowska, *Trybunał Stanu jako specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Studia Politologiczne” 2016, nr 42, s. 111. Zob. także J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 246–262

⁶¹ „*Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie oraz wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się z nietykalnością osobistą oraz ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne (art. 30 konstytucji). Wpływa to w sposób zasadniczy na rangę zasady wyrażonej w art. 42 ust. 3 konstytucji*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2000 r., P 1/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 111).

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK-A z 2009 r., Nr 7, poz. 109.

przez Komitet Ministrów dnia 6 czerwca 2007 r., w której stwierdzono, że: „*utrzymywanie tymczasowego aresztowania jest uzasadnione jedynie wówczas, jeśli zachodzą szczególne wskazania wynikające z wymogu ochrony interesu publicznego, które, pomimo istnienia domniemania niewinności przeważają nad zasadą poszanowania dla wolności osobistej jednostki*”. Podobnie w literaturze karnistycznej wskazuje się, że stosowanie intruzywnych środków zapobiegawczych w trakcie trwania procesu, takich jak tymczasowe aresztowanie, jest wyjątkiem od zasady domniemania niewinności, który uzasadniają inne wartości⁶³. Z kolei w postanowieniu sygnalizacyjnym S 7/09, w kontekście tymczasowego aresztowania, Trybunał Konstytucyjny wskazał na istnienie gwarancji procesowych dla jednostki, która jest podejrzaną w procesie karnym, których źródłem normatywnym są interpretowane łącznie z zasadą domniemania niewinności, art. 41 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP⁶⁴ – należy rozpatrywać więc te przepisy jako wiązkę uprawnień dla strony postępowania represyjnego w przypadku ustanowienia środków zapobiegawczych (lub analogicznych instrumentów prawnych), które mają charakter izolacyjny. Podobny pogląd panuje w doktrynie⁶⁵. W końcu przypomnieć należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt SK 3/12, w którym uznano za niekonstytucyjne przepisy dotyczące tymczasowego aresztowania, które zbyt ogólnie kształtują przesłanki przedłużenia postępowania⁶⁶.

Przenosząc powyższy standard konstytucyjny na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w przypadku zawieszenia osoby postawionej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, mamy do czynienia z analogiczną sytuacją prawną osoby postawionej w stan oskarżenia –tylko ograniczane prawo jest inne niż w przypadku aresztowania. Stąd we wzorcu kontroli jako przepisy związkowe wobec art. 42 ust. 3 Konstytucji RP wskazano art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (w miejsce art. 41 Konstytucji RP, statuującego nietykalność i wolność osobistą, który jest relewantny w przypadku tymczasowego aresztowania i innych środków zapobiegawczych stosowanych, w szczególności tych o charakterze izolacyjnym, w postępowaniu karnym). Oczywiście jest, że w przypadku przedmiotu kontroli

⁶³ A. Murzynowski: *Istota...*, s. 257; J. Skorupka: *Limitacja tymczasowego aresztowania w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 61.

⁶⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2009 r., S 7/09, OTK-A z 2009 r., Nr 10, poz. 154.

⁶⁵ „[Przepis o tymczasowym aresztowaniu – przyp. aut.] pozostaje w dysharmonii względem norm zamieszczonych w art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Z jednej strony, przez swoją nieprecyzyjność daje sądowi zbyt dużą swobodę w zakresie podejmowania decyzji o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Może to prowadzić do sytuacji, w której ingerencja w zakres wolności, przybierająca postać najsurowszego środka zapobiegawczego, niekoniecznie będzie niezbędnym i jedynym sposobem rozwiązania występującej kolizji wartości - z powodu braku możliwości ściślejszego skonkretyzowania zagrożenia dla celów procesu, a w rezultacie uciążliwość wynikająca z tego tytułu dla jednostki nie będzie pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu wiążącego się z zagrożeniem karą. Z drugiej strony, jeżeli wskazany cel uzyskuje charakter nadrzędny, omawiany przepis godzi w konstytucyjną zasadę domniemania niewinności oskarżonego” – R. Koper, *Podstawy i terminy tymczasowego aresztowania w świetle Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 5, s. 6.

⁶⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.11.2012 r. SK 3/12, OTK-A z 2012 r., Nr 10, poz. 123.

intruzywność w wolności obywatelskie – możliwość zajmowania stanowiska w ramach służby publicznej – jest zdecydowanie mniej dolegliwa niż w przypadku tymczasowego aresztowania. Co więcej, jako że odpowiedzialność konstytucyjna nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, w związku z tym gwarancje konstytucyjne dotyczące wymierzania kar można stosować do niej z mniejszą intensywnością. **Niemniej, nie ulega wątpliwości, że nawet uwzględniając te okoliczności, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu narusza ów mniej restrykcyjny niż *stricte* prawokarny standard konstytucyjny.** Wynika to z kilku okoliczności. Po pierwsze, o zawieszeniu w czynnościach danej osoby nie decyduje żaden organ przynależący do szeroko pojętej władzy sądowniczej, który opiera się na przesłankach merytorycznych, lecz ciało polityczne w głosowaniu – stąd, mimo że formalnie wnioski o postawienie danej osoby musi spełniać wymogi formalne właściwe dla aktu oskarżenia, to kryteria podjęcia decyzji mogą być całkowicie arbitralne – inaczej ocenić należałoby sytuacje, w której o zawieszeniu w czynnościach na czas postępowania decyduje Trybunał Stanu. Po drugie, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu funkcjonuje bezwyjątkowo (poza posłami i senatorami) w sposób automatyczny. W efekcie nie bada się indywidualnej sytuacji postawionego w stan oskarżenia, nie bierze się pod uwagę subsydiarności i proporcjonalności stosowanego środka, potencjalnego ryzyka związanego z popełnieniem kolejnych deliktów konstytucyjnych (przestępstw) przez postawionego w stan oskarżenia czy też ewentualnego negatywnego wpływu na tok postępowania. Po trzecie, osoba zawieszona w czynnościach nie dysponuje żadnymi gwarancjami procesowymi i środkami zaskarżenia (poza Prezesem Narodowego Banku Polskiego, któremu taki środek przysługuje na mocy prawa unijnego), które mogłyby zabezpieczyć ją przed skutkiem automatycznego zawieszenia w czynnościach, lub też zakwestionować zasadność stosowania tego środka. Po czwarte, nie istnieją żadne granice czasowe trwania tego zawieszenia, jako że w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym brak jest jakichkolwiek terminów dla organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej (w przeciwieństwie np. do Grecji⁶⁷). Tym samym osoba postawiona w stan oskarżenia może zostać bezterminowo zawieszona w czynnościach, co w przypadku przewlekłości funkcjonowania Trybunału Stanu (na którą osoba postawiona w stan oskarżenia nie może złożyć nawet zażalenia) może prowadzić do zakończenia biegu kadencji na danym stanowisku, trwając w „stanie zawieszenia”.

W efekcie więc stwierdzić należy, że środek ten zarówno z perspektywy gwarancji wynikających z domniemania niewinności, jak i zbyt intensywnego, nieuzasadnionego, nieproporcjonalnego i arbitralnego ograniczenia prawa do zajmowania stanowiska w ramach służby publicznej narusza zarysowany powyżej standard konstytucyjny. **W**

⁶⁷ S. Grabowska, *Trybunał Stanu jako...*, s. 118.

związku z powyższym wnosimy o stwierdzenie, że art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

b) Niezgodność art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, z art. 227 Konstytucji RP oraz z art. 130 TfUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4

Zakwestionowany art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu, który powoduje zawieszenie *ex lege* osoby, którą Sejm postawił w stan oskarżenia, nie może zostać uznany za zgodny z konstytucyjnym i unijnym standardem niezależności banku centralnego i jego prezesa, w sytuacji, gdy dotyczy Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Jak wskazano przy opisywaniu wzorców kontroli, niezależność banku centralnego i jego organów ma wiele wymiarów, niemniej kluczowe dla oceny niniejszego wniosku są wymiary instytucjonalny i personalny. Narodowy Bank Polski i jego organy muszą mieć zapewnione warunki działania, które sprawią, że Narodowy Bank Polski może realizować jego wyłączne, konstytucyjne kompetencje, tj. realizację polityki pieniężnej. W tym zakresie ani Narodowy Bank Polski, ani żaden z jego organów nie podlega żadnej instytucji państwowej, nie może też, co przywołano powyżej, odpowiadać za „nietrafne” decyzje merytoryczne – nie ma więc mowy o żadnej „kontroli” czy też „nadzorze” ze strony rządu czy parlamentu. Z perspektywy niezależności osobistej, która wyznacza niemożność złożenia z urzędu kluczowych członków organów zarządzających Narodowego Banku Polskiego i gwarancje stałej jego kadencyjności. Wskazać należy, że owa niezależność i jej pochodne nie są li tylko standardem konstytucyjnym, lecz także elementem pierwotnego prawa unijnego mającego pierwszeństwo przed ustawodawstwem zwykłym. W tym aspekcie TSUE wskazywał na wynikające stąd ograniczenia związane z możliwością zatrzymania i czasowego zawieszania prezesów banków centralnych.

W efekcie norma wynikająca z zaskarżonego art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, nie jest do pogodzenia z tymi standardami. Zauważyć trzeba, że do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego potrzebna jest większość bezwzględna w Sejmie. Powoduje to, że większość sejmowa, zazwyczaj powiązana z egzekutywą (rządem), dla której niezależność Narodowego Banku Polskiego i jej organów jest ograniczeniem i przeszkodą w realizacji swojej polityki, może właściwie dowolnie zawieszać Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jak wskazano wcześniej, może to przybrać formę politycznego nacisku – z jednej strony może służyć „ukaraniu” Prezesa Narodowego Banku Polskiego za prowadzoną przez Narodowy

Bank Polski politykę pieniężną, która jest wyłączną kompetencją Narodowego Banku Polskiego, a która jest sprzeczna z wolą rządu lub sejmowej większości. Z drugiej strony może służyć do wymuszenia na Prezesie Narodowego Banku Polskiego postępowania w określony, zależny od legislatywy i egzekutywy, sposób. Stan ten, co więcej, może utrzymywać się przez nieokreślony czas – w przypadkach skrajnych nawet do końca kadencji Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Stan taki uniemożliwiłby realizację jego konstytucyjnych kompetencji, jak i uczestnictwa w ramach ESBC (zgodnie z Protokołem nr 4 pełniący obowiązki prezesa banku centralnego nie mogą brać udziału w pracach ESBC). Powtórzyć należy, że choć Prezesowi NBP na tę decyzję przysługiwałaby skarga do TSUE, to nie istnieją w krajowym porządku prawnym instrumenty ochrony przed tego rodzaju *stricte* polityczną ingerencją, jak np. możliwość zaskarżenia uchwały Sejmu.

W efekcie więc stwierdzić należy, że norma ta stosowana do Prezesa Narodowego Banku Polskiego umożliwia nie tylko wywieranie nacisku przez organ *par excellence* polityczny, lecz także w skrajnym przypadku, efektywne złożenie Prezesa z urzędu przez przewlekłość działań Trybunału Stanu. Decyzja Sejmu nie podlega żadnej, najmniejszej kontroli w prawie krajowym, co wyposaża legislatywę (i powiązaną z nią egzekutywę) w środki pozwalające na uniemożliwienie realizacji konstytucyjnych kompetencji Prezesa Narodowego Banku Polskiego wbrew instytucjonalnym i personalnym gwarancjom niezależności wynikającym z prawa konstytucyjnego i unijnego. **W związku z powyższym wnosimy o stwierdzenie, że art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jest niezgodny z art. 227 Konstytucji RP oraz z art. 130 TfUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4.**

c) Niezgodność art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego, z art. 227 Konstytucji RP oraz z art. 130 TfUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4.

Daleko idące wątpliwości pod kątem konstytucyjności budzi art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu. W ramach tej regulacji ustawodawca zwykły ustalił większość, która decydować ma o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jest to większość bezwzględna (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Choć, jak wskazano w omówieniu przedmiotu kontroli, intencją ustawodawcy było ustalenie jej na takim poziomie, aby zapobiec instrumentalnemu wykorzystywaniu jej dla celów politycznych, to dojsć należy do wniosku, że większość ta **jest zbyt niska, aby uchronić tę procedurę od wpływów politycznych i stosowania celem wywierania wpływu na Prezesa i cały Narodowy Bank Polski**, który powinien móc w sposób niezależny realizować swoje

konstytucyjne kompetencje w zakresie polityki pieniężnej.

Ustrojodawca ukształtował pozycję Prezesa Narodowego Banku Polskiego w taki sposób, że, po pierwsze, wymagane do jego powołania jest osiągnięcie porozumienia między egzekutywą (Prezydentem) i legislatywą (Sejmem), a po drugie trwa ona dłużej niż kadencja Sejmu, który go powołuje – jego 6-letnia kadencja będzie zazwyczaj powodować „kohabitację” z inną większością niż ta, która dokonała jego wyboru. Jak wskazuje się w doktrynie: „[p]rzyjęte w komentowanym artykule rozwiązania mają zapewnić wyeliminowanie formalnego wpływu ze strony rządu na obsadę organów NBP, długotrwałość zaś kadencji Prezesa NBP oraz członków RPP mają zagwarantować organom banku centralnego stabilność niezbędną do realizacji długofalowych celów polityki pieniężnej. Dodatkowo nałożenie na Prezesa NBP wymogu apolityczności – nie może on należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu – podyktowane jest «Troską o polityczną niezależność NBP (...) by rząd nie mógł sobie podporządkować polityki monetarnej (Skrzydło, Konstytucja, 2009, s. 268)»⁶⁸. Wprost wskazuje się, że kadencyjność to kluczowy element ustrojowy niezależności Prezesa Narodowego Banku Polskiego „[z] niezależnością Narodowego Banku Polskiego jako instytucji współbrzmi niezależność Prezesa NBP. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6 lat. Kadencja ta może być jednokrotnie powtórzona, bezpośrednio po pierwszej kadencji”⁶⁹.

W kontekście odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu podkreślić należy, że podmioty, które mogą jej podlegać, w tym Prezes Narodowego Banku Polskiego, mają daleko idące, konstytucyjne gwarancje niezależności od każdej z trzech władz. Równocześnie, mimo tej silnie konstytucyjnie i ustrojowo uwarunkowanej niezależności, która w przypadku Prezesa Narodowego Banku Polskiego ma także silne zakorzenienie w pierwotnym prawie unijnym, opisanym powyżej, ustawodawca zwykły stworzył mechanizm, który zakłada, że większość, która będzie dysponowała co najmniej 231 posłami (a w skrajnym przypadku nie musi być to nawet 231 posłów – wystarczające będzie 116!) może dowolnie postawić Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Trybunałem Stanu. Takie ukształtowanie tej procedury nie gwarantuje, wbrew wyraźnym intencjom ustawodawcy, uniezależnienia tej procedury od możliwości jej politycznej instrumentalizacji. Jest to o tyle istotne, że w Sejm może postanowić o postawieniu danej osoby przed Trybunałem Stanu, nawet w sytuacji, gdy uchwała Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wskazywać będzie na konieczność umorzenia postępowania (zob. art 13 ust. 3a ustawy o Trybunale Stanu).

⁶⁸ L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, *uwagi do art. 227, w: Konstytucja RP. Tom II...*, nb. 3.

⁶⁹ M. Bartoszewicz, *uwagi do art. 227, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014, uwaga nr 6.

Jak wskazuje się w doktrynie: „Jeżeli Zgromadzenie Narodowe, podobnie jak Sejm czy Senat, podjęło uchwałę o postawieniu w stan oskarżenia konkretnej osoby, pomimo odmiennego wniosku Komisji oraz gdy w sprawozdaniu Komisji wnioskującej o umorzenie postępowania nie został przedstawiony wniosek mniejszości o postawienie w stan oskarżenia, to w takim przypadku aktem oskarżenia przekazanym następnie do Trybunału Stanu będzie uchwała o postawieniu konkretnej osoby w stan oskarżenia wraz z wnioskiem wstępnym wniesionym w tej sprawie. Akt oskarżenia przewodniczący Zgromadzenia Narodowego lub odpowiednio Marszałek Sejmu czy Marszałek Senatu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu”⁷⁰. **W związku z powyższym 231 posłów, a więc większość, która w każdym stabilnym politycznie Sejmie zostanie osiągnięta, może dowolnie, z pobudek wyłącznie politycznych, wbrew stanowisku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, postawić przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego, powodując również, opisane powyżej automatyczne zawieszenie w czynnościach osoby piastującej tę funkcję.** Powyższe jest nie do pogodzenia, zarówno z pozycją ustrojową Prezesa Narodowego Banku Polskiego, która opisana jest w art. 227 Konstytucji RP, jak i gwarancjami niezależności wynikającymi z tych uregulowań oraz prawa pierwotnego Unii Europejskiej (art. 131 TfUE, art. 7 oraz art. 14 ust.2 Protokołu nr 4). Jediną gwarancję w tym zakresie, odpowiednią do pozycji ustrojowej Prezesa Narodowego Banku Polskiego, może dawać jakaś forma większości kwalifikowanej. **W związku z tym, wnosimy o stwierdzenie, że art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego jest niezgodny z art. 227 Konstytucji RP oraz z art. 130 TfUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4.**

Mając na uwadze powyższe, wnosimy jak w *petitum* niniejszego wniosku.

Załączniki

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku wraz z załącznikami.

⁷⁰ A. Gajda, *uwagi do art. 13...*, s.