

Warszawa, 8 grudnia 2023 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**

Grupa Senatorów

XI kadencji Senatu RP

o) 3352

**Reprezentowana przez:**

Senatora Marka Pęka

**Uczestnicy:**

1. Senat RP

2. Prokurator Generalny

**WNIOSEK**

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. 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. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy z art. 2 Konstytucji RP w związku z wynikającą z Preambuły do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy z art. 2

Konstytucji RP w zakresie dotyczącym podziału i równowagi władz innych niż określone w art. 10 Konstytucji RP,

- 3) art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy z art. 227 ust. 2 w związku z ust. 1 i 4 Konstytucji RP,
- 4) art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy z art. 227 ust. 3 Konstytucji RP.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają senatora Marka Pęka.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Uwagi wstępne**

Przedkładany wniosek ma związek z konstytucyjną pozycją Narodowego Banku Polskiego i jego organów, zwłaszcza Prezesa NBP i służy ocenie normy ustawowej z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi równowagi organów władzy publicznej, rzetelności postępowania w sprawie pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej, a także gwarancji niezależności banku centralnego w zakresie realizacji polityki pieniężnej państwa.

Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej tj. odpowiedzialności za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z pełnioną funkcją czy urzędem (delikt konstytucyjny) jest istotną instytucją ochrony konstytucyjnego porządku państwa i praworządności. Cel tej instytucji musi jednak uwzględniać inne zasady i wartości konstytucyjne, w tym te odnoszące się do pozycji organów władzy publicznej i ich zadań w zakresie realizacji dobra wspólnego, ochrony jednostki i zapewnienia właściwego funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Z tego względu zasady pociągania do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu poszczególnych organów, o ile nie wynikają wprost z Konstytucji, muszą uwzględniać cały

konstytucyjny kontekst dotyczący podziału władzy, w tym niezależność poszczególnych jej organów.

Wśród tych organów ważną rolę pełni Prezes NBP, który musi być niezależny z uwagi na zadania, które realizuje i które wynikają ze statutu banku centralnego. Pozycję ustrojową Prezesa NBP pozwala dookreślić zasada niezależności instytucjonalnej rozumianej jako niezależność od innych organów w państwie oraz zasada niezależności personalnej powiązana z gwarancjami niezależnego sprawowania stanowiska przez daną osobę (zob. szerzej o pozycji NBP i jego Prezesa np. C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” nr 11/2002; W. Kaszubski, *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Głosa” nr 10/1995; P. Sarnecki, M. Zubik, *Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2002).

Szczególne pozycja ustrojowa Prezesa NBP (podobnie jak i całego NBP) polega na jego apolityczności i niezależności od innych organów państwowych, co ma umocowanie w Konstytucji RP, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2025), a także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja RP oddziela Prezesa NBP od innych organów władzy państwowej organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i od organów ochrony prawnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niezależność Narodowego Banku Polskiego jest zagwarantowana w art. 227 Konstytucji RP, a jej częścią jest niezależność organów NBP.

W wyroku z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03 (OTK ZU nr 9/2003, poz. 95) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy Konstytucji RP w części dotyczącej NBP realizują wszystkie trzy aspekty niezależności banku centralnego, a więc niezależności finansowej, niezależności funkcjonalnej oraz niezależności instytucjonalnej.

Określenie kompetencji NBP, jego pozycji oraz zasad współdziałania z właściwymi organami państwa w Konstytucji, jak również pozycji Prezesa NBP wskazuje na przyjętą przez ustrojodawcę konstrukcję gwarantującą niezależność NBP niezbędną dla prawidłowej realizacji jego zadań. Charakterystyczna dla tego modelu konstytucyjnego i ustawowego statusu NBP jest norma wyrażona w art. 3 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, który stanowi, że *„Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”*.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył też w wyroku z 22 września 2006 r. w sprawie przedmiotu i zakresu działań komisji śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organu nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (sygn. U 4/06, OTK ZUn r 8/A/2006, poz. 109), że Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NBP lub innych organów NBP (Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej). Uchwała Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej tworzyłaby bowiem nowy, nieoparty na Konstytucji ani ustawach, układ wzajemnych relacji Sejmu i Narodowego Banku Polskiego. Pod rządami Konstytucji RP nie można za pomocą uchwał Sejmu zmieniać porządku konstytucyjnego państwa. W przywołanym orzeczeniu TK podkreślił tym samym szczególny status prawny Prezesa NBP i dookreślił treść zasady niezależności Prezesa NBP.

Wobec tego na tle tak zarysowanej pozycji Prezesa NBP zasadne jest dokonanie oceny normy kształtującej mechanizm jego postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

## **2. Przedmiot kontroli i jego wykładnia**

Kwestionowany we wniosku przepis art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu stanowi, że: *„Uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3–7 oraz ust. 2, Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”*.

By zrekonstruować treść normy zakwestionowanej w niniejszej sprawie konieczne jest odniesienie się do przepisów, do których odsyła art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, tj. do art. 1 ust. 1 pkt 3-7 oraz ust. 2. Z przepisów tych wynika określony krąg osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za delikty konstytucyjne.

Zatem art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu należy rozumieć w ten sposób, że uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz w zakresie określonym w art. 107 posłów i senatorów, Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Należy jednak zaznaczyć, że

zgodnie z art. 26b ustawy o Trybunale Stanu, w zakresie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu senatorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy odnoszące się do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu posłów. W tym zakresie kompetencje Sejmu i jego organów przysługują odpowiednio Senatowi i jego organom. To znaczy, że uchwałę, o której mowa w art. 13 ust. 1a ustawy w sprawie senatorów będzie podejmował Senat.

Wnioskodawca nie zakwestionował całego art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, ale jedynie ten zakres przepisu, który dotyczy Prezesa NBP. W ocenie inicjatora postępowania ustalenie większości bezwzględnej przy stosownym kworum do pociągnięcia Prezesa NBP przed Trybunał Stanu narusza konstytucyjne zasady i jest sprzeczna z konstytucyjną pozycją zarówno Narodowego Banku Polskiego jak i jego organu.

Wykładnia kwestionowanej normy nie budzi wątpliwości i nie ma możliwości dokonania innej interpretacji przepisu, tj. w zgodzie z Konstytucją. Z tego względu zasadne jest wydanie orzeczenia w sprawie zgodności art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w przedstawionym zakresie ze wskazanymi na wstępie wzorcami kontroli.

### **3. Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią**

Wnioskodawca dostrzega niezgodność art. 13 ust. 1a w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Stanu z:

- 1) art. 2 Konstytucji RP w związku z wynikającą z Preambuły do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 2 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym podziału i równowagi władz innych niż określone w art. 10 Konstytucji RP,
- 3) art. 227 ust. 2 w związku z ust. 1 i 4 Konstytucji RP,
- 4) art. 227 ust. 3 Konstytucji RP.

Pierwszy ze wskazanych wzorców kontroli należy zrekonstruować z art. 2 Konstytucji RP<sup>1</sup> (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz z Preambuły do Konstytucji RP (w

---

<sup>1</sup> „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

części obejmującej fragment „*pragnąc (...) działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność*”). Choć z danego połączenia przepisów można wywieść różne normy odniesienia, to w niniejszej sprawie istotny jest wzorzec stanowiący o tym, że demokratyczne państwo prawne jest zobowiązane do zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zadanie to realizuje przez odpowiednią legislację, w tym przez właściwe i zgodne z Konstytucją kształtowanie przepisów dotyczących organów władzy publicznej.

Wymóg zorganizowania instytucji publicznych w sposób zapewniający rzetelność i sprawność ich działania, który wynika z preambuły Konstytucji jest adresowany przede wszystkim do ustawodawcy. W dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wykorzystywał zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jako wzorzec kontroli (zob. wyrok z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz wyrok z 3.11.2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Odwoływał się do niej także pośrednio. Uzupełniał w ten sposób argumentację w zakresie oceny zgodności z innymi wzorcami wyrażonymi w artykułach Konstytucji (zob. wyroki z: 7.01.2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 7.11.2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 22.09.2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 15.01.2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

W wyroku z 7 stycznia 2004 r. (sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1) Trybunał stwierdził, że *„rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”*.

Drugim wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawcę jest art. 2 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym podziału i równowagi władz publicznych innych niż określone w art. 10 Konstytucji RP. System organów władzy publicznej w państwie, także tych konstytucyjnych, musi być oparty na zasadzie praworządności i legalizmu. Właściwą realizację tych wartości realizuje odpowiedni podział kompetencji między organy władzy publicznej. Podział ten dotyczy zarówno organów w ramach tzw. trójpodziału władzy, o

którym mowa w art. 10 Konstytucji RP, jak i pozostałych organów konstytucyjnych, które nie zostały przypisane do władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. Istotą idei podziału władzy jest bowiem to, by pełnia uprawnień i kompetencji nie była skupiona w rękach jednego podmiotu i by w ten sposób nie dochodziło do arbitralnego używania władzy do indywidualnych celów. Z tego względu – z art. 2 Konstytucji RP można wywieść szerszą niż tylko trójpodział władzy zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą elementem demokratycznego państwa prawnego jest podział władzy.

Zasada podziału władzy uniemożliwia koncentrację całości władzy państwowej w ręku jednego podmiotu, wyodrębniając kilka funkcji państwowych i powierzając ich sprawowanie odrębnym organom władzy. Jest ona fundamentem ustroju państwa, który pokazuje ogólny kierunek interpretacji szczegółowych przepisów Konstytucji RP regulujących kompetencje organów władzy państwowej (P. Sarnecki, Artykuł 10, w: Garlicki, Konstytucja, t. 5, uwaga 2, s. 1). Zasada ta może być też przydatna przy rozstrzygnięciu kontrowersji interpretacyjnych dotyczących podziału kompetencji. Zasada ta wymaga także stworzenia mechanizmów zachowania równowagi między władzami, a zatem także między organami władzy publicznej. Stworzenie rozwiązań prawnych faworyzujących dane organy i zaburzające ową równowagę będzie mogło być uznane za naruszenie art. 2 Konstytucji RP w kontekście równowagi władzy.

Obok wyżej wskazanych wzorców ogólnych, wnioskodawca wskazał także wzorce szczegółowe dotyczące Prezesa NBP i Narodowego Banku Polskiego. Wzorce te wynikają z art. 227 Konstytucji RP. Przepis ten brzmi:

*„1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.*

*2. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.*

*3. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, na 6 lat.*

*4. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.*

5. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.

6. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.

7. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa”.

Wnioskodawca wskazał w oparciu o cytowany artykuł następujące wzorce kontroli:

- art. 227 ust. 2 w związku z ust. 1 i 4 Konstytucji RP,
- art. 227 ust. 3 Konstytucji RP.

Wobec tego należy stwierdzić dokonując wykładni poszczególnych wzorców, że Narodowy Bank Polski jest konstytucyjnym organem państwa realizującym zadania w zakresie bankowości centralnej. Choć jest on związany z władzą wykonawczą, nie należy do klasycznych organów, które mogą być w prosty sposób przypisane do jednego z segmentów władzy w ramach trójpodziału. Niekiedy w doktrynie uznaje się go za szczególny konstytucyjny organ państwa polskiego o charakterze wykonawczym (zob. C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy EURO*, „Państwo i Prawo” nr 12/2008, s. 27–28). Ze względu na powierzenie mu zadań w zakresie emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej podstawowym jego zadaniem jest realizacja funkcji emisyjnej. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej polega nie tylko na korzystaniu z instrumentów klasycznych, ale niejednokrotnie może wymagać władczej ingerencji ograniczającej samodzielność i niezależność banków (zob. wyrok TK z 28.6.2000 r., sygn. K 25/99, OTK nr 5/2000, poz. 141).

Konstytucja RP nie formułuje wprost zasady niezależności banku centralnego. Jednakże już w orzecznictwie TK wskazuje się na tę cechę. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że specyficzna pozycja ustrojowa Narodowego Banku Polskiego jako centralnego banku państwa polega na tym, że działa on na obszarze finansów publicznych, ale jego kompetencje zostały oddzielone od kompetencji rządu (zob. wyrok TK z 28.6.2000 r., sygn. K 25/99, OTK nr 5/2000, poz. 141). Realizowanie przez NBP powierzonych mu konstytucyjnie zadań wymaga niezależności finansowej, funkcjonalnej i instytucjonalnej (zob. wyrok TK z

24.11.2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). Co ważne, w orzecznictwie TK przyjmuje się, że odpowiedzialność NBP za wartość polskiego pieniądza nie odnosi się do nakazu dążenia do wzrostu tej wartości lub do jej utrzymania na stałym poziomie. Wywodzi się z niej przypisanie NBP powinności prowadzenia polityki pieniężnej w sposób sprzyjający wszechstronnemu rozwojowi gospodarczemu i podnoszeniu stopy życiowej obywateli (zob. wyrok TK z 24.11.2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95).

Skoro zatem z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP wywodzi się cechę niezależności NBP, to organ ten musi być kierowany przez niezależne od wpływów politycznych organy wewnętrzne, w tym przez niezależnego Prezesa. Z tego względu zasadne jest w kontekście egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP odniesienie danego mechanizmu do pozycji NBP i jego organów określonych w Konstytucji RP.

W literaturze wskazuje się, że wyrazem niezależności personalnej NBP są przepisy art. 227 pkt 2–5 Konstytucji RP odnoszące się do struktury i zasad funkcjonowania organów banku centralnego, respektujące konstytucyjną zasadę podziału, równowagi i współdziałania władz publicznych w ramach konstytucyjnych organów władzy wykonawczej (M. Mazurkiewicz, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, art. 227, s. 335). Celem wskazanych rozwiązań jest zagwarantowanie formalnego wpływu ze strony rządu na obsadę organów NBP. Długość kadencji Prezesa NBP oraz członków Rady Polityki Pieniężnej mają zagwarantować organom banku centralnego stabilność niezbędną do realizacji długofalowych celów polityki pieniężnej. Wskazane przymioty Prezesa NBP wymagają stworzenia odpowiednich mechanizmów ochronnych.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej również wynika, że niezależność prezesów krajowych banków centralnych podlega szczególnej ochronie. W wyroku z 26 lutego 2019 r., sygn. C-202/18 i C-238/18 (ECLI:EU:C:2019:139) dotyczącym m. in. zawieszenia w obowiązkach szefa łotewskiego banku centralnego (decyzja w sprawie Rimšēvičs), TSUE stwierdził nieważność decyzji zawieszającej prezesa banku centralnego. TSUE rozpoznawał sprawę w oparciu o przyznaną mu w art. 14.2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC właściwość do rozpatrzenia skarg na decyzje o zwolnieniu z urzędu prezesów banków centralnych państw członkowskich. Uznał, że dana kompetencja ma na celu zapewnienie niezależności prezesów krajowych banków centralnych, będących organami władzy krajowej.

#### **4. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności**

W związku z wyżej przedstawionymi wyjaśnieniami dotyczącymi przedmiotu i wzorca kontroli wnioskodawca stwierdza, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy procedury pociągania Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w kontekście większości wymaganej do postawienia w stan oskarżenia przez Sejm.

Większość bezwzględna przy odpowiednim kworum wynikająca z art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu wywołuje efekt mrozący i stanowi nieadekwatny do celu, jakim jest egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej, sposób oddziaływania na konstytucyjny organ władzy publicznej, który może uniemożliwiać jego rzetelne i sprawne działanie. W ten sposób stanowi ingerencję w równowagę władzy i konstytucyjnych organów państwa, a także w niezależność Narodowego Banku Polskiego. Narusza też konstytucyjny status Prezesa NBP. W konsekwencji dana norma jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, w tym w związku z Preambułą do Konstytucji RP, a także z przepisami szczegółowymi dotyczącymi ustrojowej pozycji NBP i jego Prezesa.

Art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie dotyczącym Prezesa NBP jest też niezgodny z art. 227 ust. 3 Konstytucji przez to, że poprzez określoną w nim większość zdolną do postawienia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu narusza standard kadencji. Tworzy bowiem kadencyjność iluzoryczną.

#### **5. Ocena zgodności**

Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (zob. art. 227 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 27 ust. 1 i art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu) na 6-letnią kadencję. Taka sama większość wystarczy do postawienia go przed Trybunałem Stanu co zawiesza jego aktywność, a więc *de facto* powoduje przerwanie konstytucyjnej kadencji.

Standard rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych rekonstruowany z Preambuły do Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP wymaga od prawodawcy takiego ukształtowania statusu prawnego organu, by mógł on wypełniać powierzone mu prawem kompetencje. Jest to szczególnie istotne w przypadku konstytucyjnych organów władzy publicznej. W tym bowiem przypadku ustawodawca nie ma szerokiej możliwości działania i

musi ograniczać się tylko do kwestii, które nie zostały określone w Konstytucji. Nie ma przy tym dowolności w kształtowaniu rozwiązań prawnych. Musi uwzględnić bowiem nie tylko przepisy konstytucyjne dotyczące tego organu, ale też cały kontekst, w którym funkcjonuje dany podmiot i instytucja.

W ramach rozpatrywanego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego pojawia się zagadnienie ustawowych warunków pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP. Instytucję tę należy zatem analizować na tle ogólniejszym konstytucyjnych mechanizmów związanych ze stawianiem w stan oskarżenia przez Trybunałem Stanu. Postawienie Prezesa NBP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu większością bezwzględną i to przez organ władzy ustawodawczej może być postrzegane jako naruszenie zasady rzetelności i sprawności działania władzy z kilku powodów. Proces postawienia organu władzy publicznej takiego jak Prezes NBP, w stan oskarżenia powinien być rzetelny i sprawiedliwy. Wprowadzenie większości bezwzględnej w tym wypadku nie gwarantuje ochrony niezależności danego organu i rodzi niebezpieczeństwo, że decyzja w danej sprawie jest podejmowana w sposób polityczny. To może podważyć zaufanie do rzetelności i sprawiedliwości takiego postępowania, a zatem także prowadzić do niesprawności działania danego organu.

Prowadzenie postępowania w sprawie postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu ma konsekwencje nie tylko dla danej osoby, ale dla banku centralnego jako takiego i realizacji zadań w ramach polityki pieniężnej. Wpływa bowiem na efektywność i skuteczność całego systemu finansowego. Może to prowadzić do zakłóceń w funkcjonowaniu instytucji finansowych. Może też mieć negatywne skutki dla gospodarki i stabilności finansowej. Oparta na większości bezwzględnej procedura pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP pozwala na dość łatwą destabilizację systemu.

Ponadto należy podkreślić, że przy wymogu bezwzględnej większości, która jest łatwa do osiągnięcia przez większość sejmową popierającą rząd (Rada Ministrów musi uzyskać wotum zaufania do swego funkcjonowania bezwzględną większością głosów) proces pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej może być postrzegany jako nieuczciwy lub polityczny. A to może wpłynąć na postrzeganie uczciwości i sprawiedliwości władzy oraz podważyć zaufanie obywateli do instytucji państwowych. Wobec tego dana norma narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z Preambułą do Konstytucji RP.

W konsekwencji kwestionowana norma z art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu jest też sprzeczna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą równowagi władzy w odniesieniu

do innych organów niż te, które wymienia art. 10 Konstytucji RP. Wymóg bezwzględnej większości dla uchwały w sprawie pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu jest nieadekwatny do zakładanych celów. Popęlenie deliktu konstytucyjnego (tj. naruszenie Konstytucji RP lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem czy pełnioną funkcją) wymaga reakcji, ale uregulowanej w rzetelnej procedurze, która pozwoli zachować równowagę między organami i ich niezależność.

Należy też podkreślić, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu zasad pociągania do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu jest ograniczona konstytucyjną pozycją tego organu i innymi zasadami wynikającymi z Konstytucji RP. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy większość potrzebna do postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu nie jest uregulowana konstytucyjnie. W kontekście treści art. 156 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów, wątpliwe konstytucyjnie jest określenie w ustawie niższych wymogów w tym zakresie dla Prezesa NBP, który jest organem niezależnym i realizuje istotne zadania w zakresie polityki pieniężnej. Obecne brzmienie art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakwestionowanym zakresie narusza równowagę między konstytucyjnymi organami władzy publicznej.

Narodowy Bank Polski jest instytucją niezależną, która ma za zadanie dbać o stabilność waluty narodowej i polskiego systemu finansowego. Wymóg uzyskania w Sejmie jedynie bezwzględnej większości wprowadza daną instytucję w proces polityczny. Przez to kreuje przekraczające standard konstytucyjny uprawnienie wpływu na oddziaływanie na decyzje banku centralnego i jego organów, przede wszystkim Prezesa NBP. Jest to sprzeczne ze standardami niezależności banku w kwestiach finansowych. Możliwość postawienia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu bezwzględną większością głosów może prowadzić do nacisków politycznych na osobę zajmującą to stanowisko, podczas gdy Prezes banku centralnego powinien być w stanie podejmować decyzje finansowe niezależnie od wpływów politycznych, aby zapewnić stabilność gospodarczą kraju. Przepisy regulujące funkcjonowanie tego organu, a także jego odpowiedzialność prawną powinny zawierać gwarancje chroniące równowagę władzy. Art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu danej równowagi nie zapewnia. Wskazana norma narusza zatem zarówno art. 2 Konstytucji RP w kontekście równowagi władzy, jak i szczególne przepisy związane niezależnością

Narodowego Banku Polskiego i jego Prezesa, które to standardy wynikają z art. 227 ust. 2 w związku z ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Wreszcie art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie dotyczącym Prezesa NBP należy uznać za sprzeczny z zasadą kadencyjności. Wprowadza on bowiem procedurę, która nie uwzględnia konstytucyjnych przepisów określających kadencję Prezesa NBP (art. 227 ust. 3 Konstytucji RP). Z uwagi na brak zróżnicowania między większością potrzebną do powołania i odwołania Prezesa NBP a większością potrzebną do postawienia tego organu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, dana procedura w istocie rozszerza ustawowe przesłanki odwołania Prezesa NBP określone w art. 9 ust. 5 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Choć ustawa o Trybunale Stanu w art. 11 ust. 1 zdanie 2 wskazuje, że „Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy”, w istocie dochodzi w tym wypadku do uniemożliwienia wykonywania kompetencji w określonej konstytucyjnie kadencji. W tym wypadku nie ulega zawieszeniu kadencja, a jedynie zawieszenie w czynnościach, co w istocie narusza zasadę 6 letniej kadencji Prezesa NBP i powoduje brak możliwości działania mimo biegu tej kadencji. Z tego względu art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie dotyczącym Prezesa NBP należy ocenić jako naruszający art. 227 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezależność banku centralnego jest uważana za ważny element stabilności gospodarczej i finansowej kraju. Mechanizm ustawowy dotyczący postawienia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu nie daje żadnych gwarancji na ochronę niezależności wartości dotyczących funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego oraz jego organów. Nie można tych gwarancji wywieść z innych przepisów ustawy o Trybunale Stanu, ani z ustawy o Narodowym Banku Polskim.

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

#### Załączniki

1. Lista podpisów Senatorów XI kadencji Senatu RP
2. Cztery odpisy wniosku wraz z załącznikami.