



**1001-8.TK.164.2023**

**(K 23/23)**

*23e/f*

## **TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP 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)
  - 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), 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);
- 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 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) jest niezgodny 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 powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przepis ten znajduje zastosowanie do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jest niezgodny 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), 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);**
- 3) art. 13 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w drodze uchwały podjętej przez Sejm bezwzględną, a nie kwalifikowaną większością głosów jest niezgodny z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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**

## UZASADNIENIE

### **Wniosek grupy posłów.**

Grupa posłów na Sejm RP (dalej: Wnioskodawcy) wniosła o zbadanie konstytucyjności wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 762; dalej: ustawa o Trybunale Stanu).

Wnioskodawcy w uzasadnieniu wniosku wskazali trzy problemy konstytucyjne budzące wątpliwości:

- po pierwsze, automatyczny skutek zawieszenia osoby wskazanej w uchwale Sejmu w czynnościach, które następuje *ex lege* po podjęciu tejże uchwały przez Sejm, większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, bez badania. Brak określenia w ustawie o Trybunale Stanu gwarancji procesowych osobie zawieszanej. Podejmowanie zaś decyzji przez Sejm będący ciałem politycznym, a nie przez organ sądowy lub podobny *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 żadnej 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) [uzasadnienie wniosku, str. 18];*

- po drugie, norma zezwalająca na automatyczne zawieszenie w czynnościach po podjęciu decyzji przez Sejm o postawieniu danej osoby przed Trybunałem Stanu, podjęta wobec Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wydaje się być niezgodna z konstytucyjnymi i unijnymi gwarancjami niezależności Narodowego Banku

Polskiego i jego Prezesa. Podejmowanie uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów może 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 Prezesie 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, posiadającego pierwszeństwo względem ustaw zwykłych (art. 13[0] TłUE [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz. U. z 2004 r. poz. 864/2, z późn. zm., tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 202/1, str. 47; dalej: TFUE – przypis własny], art. 7 oraz art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 [Protokół nr 4 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. UE C 202/1, str. 230; dalej: Protokół nr 4 – przypis własny]), **może być dowolnie ograniczana przez bezwzględną większość posłów, a więc w skrajnym przypadku jedynie 116 posłów** (uzasadnienie wniosku, str. 18-19);

- po trzeciej, wskazana w art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu przez ustawodawcę zwykłą 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. Ukształtowanie procedury pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego w oparciu o większość bezwzględną,

*a nie wymagającą ponadpartyjnego konsensusu 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. 13[0] TjUE, art. 7 oraz art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4) [uzasadnienie wniosku, str. 19].*

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu skutkującego automatycznym zawieszeniem osoby, w stosunku, do której Sejm podjął uchwałę o postawieniu jej przed Trybunałem Stanu z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Wnioskodawcy podnieśli, iż przede wszystkim należy rozważyć szczegółowo rodzaje odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Podkreślili przy tym, iż odpowiedzialność ta 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. 98 ust. 2 w zw. z art. 107 Konstytucji RP) [uzasadnienie wniosku, str. 20]. O ile status odpowiedzialności karnej nie budzi wątpliwości, to charakter odpowiedzialności konstytucyjnej – w opinii Wnioskodawców – budzi wątpliwości co do jej charakteru, w szczególności pod kątem stosowania gwarancji właściwych dla postępowania karnego, w tym zasadą domniemania niewinności, o której mowa w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, obejmującej wszystkie postępowania represyjne, których treścią jest stwierdzenie winy i nałożenie kary na jednostkę.

Wnioskodawcy przywołując poglądy doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazali, iż zasada domniemania niewinności ma zastosowanie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wskazali przy tym, iż *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 zwiążkowe wobec art. 42 ust. 3 Konstytucji 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)* [uzasadnienie wniosku, str. 23]. Wnioskodawcy uwzględniając okoliczność, iż do odpowiedzialności konstytucyjnej, która nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, można stosować gwarancje konstytucyjne dotyczące wymierzania kar z mniejszą intensywnością zauważają, iż art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu narusza ów mniej restrykcyjny standard konstytucyjny, z kilku powodów. Po pierwsze, o zawieszeniu w czynnościach decyduje ciało polityczne w głosowaniu, nie zaś organ przynależący do szeroko pojętej władzy sądowniczej. Po drugie, kwestionowany 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 [Stanu – przypis własny] brak jest jakichkolwiek terminów dla organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej (w przeciwieństwie np. do Grecji). 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 (uzasadnienie wniosku, str. 24).

Uzasadniając zarzut niezgodności 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 oraz art. 130 TFUE, art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4, Wnioskodawcy wskazują, iż kwestionowany przepis nie jest do pogodzenia z konstytucyjnym i unijnym standardem niezależności banku centralnego i jego prezesa. 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 (...), odpowiadać za „nietrafne” decyzje merytoryczne – nie ma więc mowy o żadnej „kontroli” czy też „nadzorze” ze strony rządu czy parlamentu (uzasadnienie wniosku, str. 25). Z uwagi zaś na to, iż do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego

konieczna jest większość bezwzględna w Sejmie, która powiązana jest z rządem, dla którego niezależność Narodowego Banku Polskiego i jego organów jest ograniczeniem i przeszkodą w realizacji polityki, instytucja ta może przybrać formę politycznego nacisku. Wnioskodawcy podkreślają przy tym, iż 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 (uzasadnienie wniosku, str. 26).*

Uzasadniając zarzut niezgodności 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, Wnioskodawcy podnieśli, iż ustalona w kwestionowanym przepisie większość, która decydować ma o pociągnięciu do odpowiedzialności Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Trybunałem Stanu, mimo że *intencją ustawodawcy było ustalenie jej na takim poziomie, aby zapobiec instrumentalnemu wykorzystaniu jej dla celów politycznych prowadzi do wniosku, że 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 (uzasadnienie wniosku, str. 26-27).* Dodatkowo Wnioskodawcy podnieśli, iż – mimo, że Prezes Narodowego Banku Polskiego ma konstytucyjne gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, zakorzenione także w pierwotnym prawie unijnym – *ustawodawca 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, niezależnienia tej procedury od możliwości jej politycznej instrumentalizacji (uzasadnienie wniosku, str. 27).*

W opinii Wnioskodawców mechanizm taki może doprowadzić do sytuacji, w której Sejm może postanowić o postawieniu Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Trybunałem Stanu, z równoczesnym automatycznym Jego zawieszeniem w czynnościach, mimo uchwały Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wskazującej na konieczność umorzenia postępowania. Sytuacja taka 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. 13[0] TfUE, art. 7 oraz art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4). Jedyłą gwarancją w tym zakresie, odpowiednią do pozycji ustrojowej Prezesa Narodowego Banku Polskiego, może dawać jakaś forma większości kwalifikowanej (uzasadnienie wniosku, str. 28).*

### **Przedmiot kontroli**

Przepisy art. 11 ust. 1 zdanie drugie i art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu mają następujące brzmienie:

*Art. 11 ust. 1. (...) Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy. (...);*

*Art. 13 ust. 1a. (...). 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. (...).*

W myśl 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 prowadzone jest postępowanie o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu lub decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie. Zgodnie z kwestionowanym przez Wnioskodawców zdaniem drugim art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z chwilą podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu konkretnej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osoba ta, z mocy prawa, zawieszana jest w czynnościach. Skutek w postaci zawieszenia w czynnościach odnosi się do każdej osoby, która zostaje pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, z wyjątkiem parlamentarzystów względem, których skutek w postaci zawieszenia mandatu poselskiego nie powstanie (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* (S. Steinborn (red.), A. Gajda, komentarz do art. 11, [w:] K. Grajewski (red.), S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, za wersją elektroniczną Lex/el 2020).

Drugi z zaskarżonych przez Wnioskodawców przepisów, art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, dodany został z dniem 14 listopada 2001 r. na podstawie art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 125, poz. 1372). Celem nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu było dostosowanie tej ustawy do przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadzającej nowe instytucje prawne.

Zgodnie z art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności 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 posłów i senatorów, Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W doktrynie wskazuje się, iż [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 poparło 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 (B. Michalak, *Większość bezwzględna...*, s. 266).

Odmiennie 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 do głosowania. Od osiągnięcia tego poziomu frekwencji uzależniona jest ważność podjętej decyzji (A. Gajda, komentarz do art. 13, [w:] K. Grajewski (red.), S. Steinborn (red.), *op. cit.*).

W doktrynie prezentowany jest pogląd, iż przyjęta w art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu większość bezwzględna w obecności co najmniej połowy

ustawowej liczby osób jest zdecydowanie mniej rygorystyczna 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 wątpienia w praktyce osiągnięcie wskazanego pułapu będzie o wiele łatwiejsze, zwłaszcza że minimalne *quorum* określone zostało na poziomie tylko „co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. W oczywisty sposób taka sytuacja stwarza większe szanse dla ugrupowań parlamentarnej opozycji (G. Pastuszko (red.), M. Grzesik-Kulesza, komentarz do art. 13, [w:] G. Pastuszko (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, za wersją elektroniczną Lex/el 2013).

### **Wzorce kontroli**

Odnosnie wzorców kontroli wskazanych w punkcie 1 *petitum* wniosku Prokurator Generalny zgadza się z przedstawionym przez Wnioskodawców rozumieniem art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Odnosząc się do pozostałych wzorców kontroli należy przedstawić co następuje.

Zgodnie z art. 227 Konstytucji, centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, zaś jego organami – Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego. W myśl ust. 1 art. 227 ustawy zasadniczej Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje *wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej*. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza to *określenie pewnych norm i reguł oddziaływania na gospodarkę w celu osiągnięcia założonych rezultatów*. Owo oddziaływanie z reguły będzie polegać na *korzystaniu z instrumentów klasycznych (finansowych i ekonomicznych)*, jednakże (...) *niejednokrotnie może wymagać władczej ingerencji, a więc instrumentów*

*bezpośrednich* (wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Szczególną pozycję w strukturach banku centralnego zajmuje Prezes Narodowego Banku Polskiego powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6-letnią kadencję.

Ustrojodawca wprost nie sformułował wymogu niezależności Narodowego Banku Polskiego, jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawidłowa realizacja zadań mu powierzonych wymaga zapewnienia mu takiej niezależności w sferze finansowej, funkcjonalnej i instytucjonalnej (wyrok z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). W powołanym wyroku o sygn. akt K. 25/99 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż *[s]pecyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na jego niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na "apolityczności" tego banku. Nie jest więc on organem politycznym, któremu z racji określonych zadań przypisane zostały określone kompetencje prawotwórcze; podkreślić trzeba, że kompetencje takie oznaczałyby udział w procesie tworzenia prawa, w tym sensie miałyby więc charakter polityczny.*

W wyroku z dnia 22 września 2006 r. w sprawie o sygn. akt U 4/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż przytoczony wyżej w sprawie o sygn. akt K. 25/99 pogląd znalazł *kontynuację i rozwinięcie w sprawie K 26/03, w której Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to jednak realizowanie przez NBP powierzonych mu konstytucyjnie zadań w dużym stopniu wymaga jego niezależności. W publikacjach z zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego oraz ekonomii niezależność banku centralnego poddawana jest różnym klasyfikacjom (por. Status banku centralnego: Doświadczenia i perspektywy. Materiały z konferencji zorganizowanej 29 XI 1994 r. przez Komisję Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Biuro Studiów i Ekspertyz, tom 7 serii „Konferencje i Seminaria”, Warszawa 1995; oraz R. Hutterski, Niezależność banku centralnego, Toruń 2000). Niezależność ta bywa*

rozpatrywana w różnych aspektach. 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 że ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego (zob. wyrok z 24 listopada 2003 r., OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). Zdaniem Trybunału niezależność NBP jest zatem *implicite* gwarantowana przez art. 227 Konstytucji. (...) Określenie 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. Charakterystyczna dla tego modelu konstytucyjnego i ustawowego statusu NBP jest norma wyrażona w art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, 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”. (...) 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 pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu *m.in.* osoby zajmującej stanowisko Prezesa NBP (por. art. 18 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.; dalej:

ustawa o Trybunale Stanu). 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 ostatniego, w zakresie umożliwiającym sformułowanie zarzutów rozpatrywanych docelowo przez Trybunał Stanu, zastrzeżona jest ustawowo dla KOK (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

W doktrynie podkreśla się, iż [w]yrazem niezależności personalnej NBP są konstytucyjne unormowania zawarte w 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]. Przyjęte 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) [L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, komentarz do art. 227, (w:) M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, za wersją elektroniczną Legalis 2016].*

*W doktrynie podkreśla się również, iż [n]iezależność banku centralnego od władzy wykonawczej jest jedną z podstaw ustrojowych demokratycznych państw z rozwiniętą gospodarką rynkową. Jest to zarazem nieodzowny warunek zarówno skuteczności polityki pieniężnej, jak i skuteczności polityki fiskalnej. Jest to też jeden z najważniejszych standardów przejrzystości finansów publicznych, co oznacza, że jest to powinność władzy wobec społeczeństwa (P. Dziekański, Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej, Przegląd Prawa Publicznego 2009/7-8/120-135).*

*Zgodnie z art. 130 TFUE, [w] wykonaniu 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 Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań.*

Art. 130 TFUE gwarantuje niezależność Europejskiego Banku Centralnego wraz z niezależnością krajowych banków centralnych. Przepis ten



wyznaczając zakres formalny niezależności banku centralnego odwołuje się do wykonywania uprawnień oraz zadań i obowiązków powierzonych Europejskiemu Bankowi Centralnemu i krajowym bankom centralnym w Traktatach i Statucie ESBC i EBC.

Uzupełnieniem art. 130 TFUE są art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 mające następujące brzmienie:

*„Art. 7. Zgodnie z artykułem 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przy wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz rządy Państw Członkowskich zobowiązują się respektować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań.”;*

*„Art. 14. (...). 2. Statuty krajowych banków centralnych przewidują w szczególności, że kadencja prezesa krajowego banku centralnego nie będzie krótsza niż pięć lat. Prezes 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. Skargi takie powinny być wniesione w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji decyzji lub jej notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tej decyzji. (...).”*

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie Ilmārs Rimšēcs v. Republika Łotewska, sygn. akt C-202/18, C-

238/18, Lex nr 2624471, wskazując intencję autorów Traktatu zagwarantowania niezależności EBC i ESBC podkreślił, iż wyraża się ona *najpełniej w art. 130 TFUE, który w swej istocie został powtórzony w art. 7 statutu ESBC i EBC, i w których to przepisach zawarto, po pierwsze, skierowany do EBC i krajowych banków centralnych, jak również członków ich organów decyzyjnych wyraźny zakaz zwracania się o instrukcje do instytucji, organów czy też jednostek organizacyjnych Unii, rządów państw członkowskich czy też jakiegokolwiek innego organu jak również przyjmowania takich instrukcji oraz, po drugie, 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 (zobacz podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2003 r. Komisja/EBC, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, pkt 131). 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 (zob. podobnie wyrok Komisja/EBC, C-11/00, EU:C:2003:395, pkt 134) (zobacz podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 40, jak również przytoczone tam orzecznictwo).*

*To właśnie w celu zapewnienia funkcjonalnej niezależności prezesów krajowych banków centralnych - którzy, zgodnie z artykuł 282 ust. 1 TFUE, wspólnie z EBC tworzą ESBC - art. 14.2 statutu ESBC i BCE 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 podobnie jak, co za tym idzie, niezależność Rady Prezesów EBC.*

*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 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).*

### **Problemy konstytucyjne.**

W ocenie Prokuratora Generalnego Wnioskodawcy trafnie zidentyfikowali rysujące się w niniejszej sprawie problemy konstytucyjne.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że wiodącym problemem jest niezapewnienie przez ustawodawcę zwykłego takiego poziomu gwarancji niezależności Narodowego Banku Polskiego i Prezesa tego Banku, który jest relewantny do poziomu wymaganego będącymi wzorcami kontroli normami Konstytucji oraz normami aktów prawa Unii Europejskiej. W szczególności chodzi tu o rozwiązania przyjęte w art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Drugą z przyczyn, które skutkują wskazanym wyżej deficytem poziomu ochrony niezależności NBP i Prezesa NBP, są rozwiązania przyjęte w art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu, który przewiduje obligatoryjne zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Takie unormowanie narusza wskazane we wniosku przepisy art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ponadto budzi wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust.1 Konstytucji RP.

**Analiza zgodności art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego i 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 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r., 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.**

Prokurator Generalny podziela zasadność zarzutów podniesionych w tych zakresach przez Wnioskodawców i zgadza się z przedstawioną we wniosku argumentacją.

Tytułem uzupełnienia podnieść należy, iż jest oczywiste, że wykonując nałożony przez ustrojodawcę obowiązek uregulowania organizacji i zasad działania NBP oraz szczegółowych zasad powoływania i odwoływania jego organów (art. 227 ust. 7 Konstytucji) – ustawodawca zobowiązany był do ukształtowania systemu prawnego w taki sposób, by nie dopuścić do funkcjonowania w tym systemie norm godzących w niezależność Narodowego Banku Polskiego i organów tego banku.

Zasada niezależności banków centralnych jest bowiem utrwaloną zasadą ustrojową i ekonomiczną w demokratycznych państwach o rozwiniętej gospodarce. W piśmiennictwie omawia się tę niezależność w aspekcie instytucjonalnym, funkcjonalnym (w jego ramach niekiedy wyodrębnia się aspekt personalny) oraz finansowym. Za niezależność instytucjonalną uważa się odpowiednie usytuowanie banku centralnego w systemie władzy publicznej oraz – co nierzadko traktowane jest jako odrębny, personalny wymiar niezależności – sposób powoływania i odwoływania organów tego banku w tym przede wszystkim ich kadencyjność i zapewnienie nieusuwalności w okresie kadencji. Z kolei niezależność funkcjonalna jest rozumiana *jako uprawnienie banku centralnego do samodzielnego kształtowania i realizacji polityki pieniężnej, niezależność zaś finansowa jako stosowanie zasad tworzenia i podziału funduszy takiego banku, uniemożliwiających wywieranie nacisku finansowego na jego decyzje. W swym całości kształcie, niezależnie od punktu widzenia, świadczą one o uznaniu konieczności uniezależnienia banku centralnego od różnego rodzaju nacisków zewnętrznych. Dlatego też misję banku centralnego traktuje się na gruncie prawa w kategoriach obowiązku* (E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *O niezależności banku centralnego raz jeszcze*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 4101, PRAWO CCCXXXIV Wrocław 2022).

W polskich warunkach ustrojowych, *choć Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to z art. 227 wynika gwarancja niezależności finansowej, funkcjonalnej i instytucjonalnej. Potwierdza*

to wprost Trybunał Konstytucyjny – wyrok TK z 24 listopada 2003 r., K 26/03: „ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego”; wprost gwarancje niezależności krajowych banków centralnych ustanawia art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu UE i art. 7 Protokół dołączonego do Traktatu (nr 4; protokoły stanowią część prawa traktatowego – art. 51 Traktatu o UE) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego [W. Gontarski, Trybunał Stanu za słaby na Prezesa NBP, Rzeczpospolita, publ. 5 grudnia 2013 r. <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art39518741-waldemar-gontarski-trybunal-stanu-za-slaby-na-prezesa-nbp>].

Niezależność banków centralnych (szczególnie wobec rządów) jest więc ostatecznie ugruntowana w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Niezależność ta, od traktatu z Maastricht, w którym zyskała walor tak zwanego piątego kryterium konwergencji warunkującej uczestnictwo w Europejskiej Unii Walutowej, czyli przystąpienie do strefy euro, wzorowana jest na niezależności przypisanej Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Utrwaliła się ona ostatecznie po powołaniu do życia w 2014 roku europejskiej unii bankowej, która dodatkowo – w wyniku doświadczeń kryzysu finansowego ujawnionego w 2008 roku – poszerzyła kompetencje EBC w sferze nadzoru nad instytucjami finansowymi. Oznacza to, że dla bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego za konieczne uznano większe zaangażowanie instytucji emisyjnej też w nadzór (i to zarówno mikro-, jak i makroostrożnościowy) nad instytucjami kredytowymi, która w razie konieczności może także stosować instrumenty o charakterze władczym. Przyjęte w UE rozwiązania kreujące unię bankową obowiązują w określonej mierze również kraje nienależące jeszcze do strefy euro, zważywszy na zasadę jednolitości rynku finansowego Unii (...) [E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*].

Odnosząc się do pozycji Prezesa NBP w polskich warunkach ustrojowych w pierwszej kolejności należy wskazać, że ustrojodawca zaliczył Prezesa NBP do

organów NBP (art. 227 ust. 2 Konstytucji) oraz uczynił go z mocy prawa Przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5 Konstytucji). Warto podkreślić, iż w tym zakresie powyższe rozwiązanie podkreśla rolę Prezesa NBP (jako jedyne go organu monokratycznego NBP) nie tylko w banku centralnym, ale także wśród dziesięcioosobowej Rady Polityki Pieniężnej (dalej: RPP). Z punktu widzenia norm konstytucyjnych jest to trafne zasygnalizowanie roli, jaką ustrojodawca przewidział dla Prezesa NBP. W literaturze podkreśla się że, Prezes NBP jest nie tylko organem banku centralnego, ale jednocześnie instytucją, która nie tylko integruje i koordynuje prace banku centralnego, ale jest też istotnym ogniwem współpracy na szeroko rozumianym rynku finansowym na zewnątrz banku centralnego. Warto wskazać, że Prezes NBP jest członkiem Komisji Nadzoru Finansowego, Komitetu Stabilności Finansowej, by uzmysłwić sobie, że to, kto piastuje tę funkcję, nie jest tylko wewnętrzną sprawą NBP, ale całego rynku finansowego (...) [P. Stanisławiszyn, *Powołanie i odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Ekonomia i Prawo. Economics and Law* 1:145-160; <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=974402>].

W literaturze podkreśla się jednak, że rozwiązania zawarte w Konstytucji odnoszące się do powołania i odwołania Prezesa NBP nie oddają w pełni roli i znaczenia osoby stojącej na czele banku centralnego. Niwelując ten problem, należałoby w Konstytucji zawrzeć regulacje odnośnie do trybu odwołania Prezesa oraz dookreślić, ile razy ta sama osoba może być powołana do pełnienia tej funkcji (jak to jest w art. 205 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do Prezesa NIK). Niewykluczone byłoby także dopełnienie regulacji Konstytucji odnośnie do dodatkowych przeszkód, jakie odnoszą się do osoby Prezesa NBP (art. 227 ust. 4 Konstytucji) przez doprecyzowanie wprost, że Prezes NBP nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Ustrojodawca nie przewidział dla Prezesa NBP skorzystania z instytucji immunitetu formalnego, który przysługuje takim

*organom jak Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 206 Konstytucji) czy też Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji). Ze względu na rosnące znaczenie i rolę Prezesa NBP trzeba, aby tego rodzaju ochrona w regulacjach Konstytucji została mu jednak przyznana i w tym zakresie należy zrównać jego status z innymi konstytucyjnie wyróżnionymi organami i podmiotami (ibidem).*

Wątpliwości konstytucyjne podniesione przez Wnioskodawców harmonizują z przedstawioną wyżej oceną i postulatami. Warto zauważyć, że przepis art. 9 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2025) przewiduje możliwość odwołania Prezesa NBP w okresie kadencji, jedynie wtedy, jeżeli Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Z rozwiązaniem tym wyraźnie kłóci się tryb i pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i skutki wniesienia oskarżenia. Jak trafnie zauważa W. Gontarski, *większość sejmowa, (...) z ustawowego punktu widzenia może postawić prezesa NBP w stan odpowiedzialności przed TS (art. 13 ust. 1a w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z 26 marca 1982 r o Trybunale Stanu). W tym przypadku potrzebna jest taka sama większość, jak do powołania rządu w drugim kroku konstytucyjnym.*

*Arytmetycznie rzecz biorąc istnieje więc większość sejmowa do postawienia w stan odpowiedzialności przed TS prezesa NBP, co według art. 11 ust. 1 zd. drugie ustawy o TS oznaczałoby automatyczne (ex lege) zawieszenie w czynnościach prezesa NBP. Jednak takiego zawieszenia nie przewiduje Konstytucja i ustawa o 29 sierpnia 1997 r. o NBP (choć zgodnie z art. 9 ust. 5 pkt 2 odwołanie prezesa NBP może nastąpić, jeśli TS orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji) (...) [W. Gontarski, op. cit.].*

W ocenie tego Autora: *Prawo UE chroni w sposób szczególny szefa każdego banku centralnego państw należących do Unii. Chodzi o niezbędne*



*środki unijne zapewniające niezależność osobistą sprawującego urząd szefa banku centralnego od wszelkich wpływów wszelkich władz. Stabilność finansowa Polski jest – nawet jeśli nie jesteśmy w strefie euro – częścią stabilności finansowej całej Unii. Dlatego zgodnie z art. 282 ust. 1 TfUE, Europejski Bank Centralny (EBC) i krajowe banki centralne, także polski NBP, stanowią Europejski System Banków Centralnych (ESBC).*

*Z kolei według Protokół Nr 4, prezes banku centralnego państwa członkowskiego może zostać zwolniony (odwołany) z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji (ze względu na długotrwałą chorobę lub inny stan mogący spowodować trwałą niezdolność do pracy) lub dopuścił się poważnego uchybienia (art. 14 ust. 2 akapit drugi zd. pierwsze). Decyzja w tej sprawie może być zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) m.in. przez samego prezesa (zd. drugie).*

*Wskazane przyczyny zwolnienia z urzędu mają charakter ostateczny i nie obejmują żadnych wyraźnych ani dorozumianych konfliktów interesów. Jak zwraca uwagę niemiecka nauka o prawie unijnym, odwołanie prezesa ze względu na poważne uchybienie „może nastąpić wyłącznie na podstawie zachowania, którego niezgodność z prawem została stwierdzona prawomocnym wyrokiem (niezawisłego) sądu” – Europäisches Unionsrecht, red. H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, wyd. siódme, komentarz do art. 14 protokołu nr 4, nr boczny 15.*

*Teza przedstawicieli doktryny niemieckiej została potwierdzona przez TSUE w wyroku z 26 lutego 2019 r w sprawach połączonych C-202/18 i C-238/18 dotyczącym prezesa łotewskiego banku centralnego (prokuratorski zarzut korupcji), gdzie Trybunał stwierdza nieważność decyzji krajowej w zakresie, w jakim nałożono zakaz [czasowy] pełnienia obowiązków prezesa banku centralnego Łotwy (sentencja, pkt 2); por. opinia rzecznika generalnego z 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-202/18 (pkt 108 i n.: „Orzeczenie co do istoty sprawy wydane przez niezawisły sąd”) [ibidem].*

W przedstawionych wyżej aspektach należy więc skonstatować, że zaskarżone art. 11 ust. 1 zdanie drugie i art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu godzą wprost w personalny wymiar niezależności instytucjonalnej NBP. Przepisy te wprowadzają bowiem działający z mocy prawa i niepodlegający uchyleniu przez jakikolwiek organ środek wywołujący skutki równoznaczne z usunięciem Prezesa NBP z pełnionego przez niego urzędu w trakcie trwania kadencji.

Trafne są konstatacje Wnioskodawców, iż 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.*

Warto przy tym zauważyć, że możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów obwarowana jest istotnie trudniejszym do spełnienia warunkiem, bowiem wymaga to uchwały Sejmu podjętej kwalifikowaną większością 3/5 ustawowej liczby posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji RP i art. 13 ust. 1b ustawy o Trybunale Stanu).

Obecne obowiązujące rozwiązania ustawowe nie gwarantują więc relewantnego do wynikającego z powołanych wyżej unormowań poziomu ochrony trwałości kadencji i nieusuwalności Prezesa NBP, a tym samym wymaganego poziomu ochrony niezależności NBP jako banku centralnego.

Zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, że art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim przepis ten znajduje zastosowanie do Prezesa Narodowego Banku Polskiego

oraz art. 13 ust. 1a wyżej powołanej ustawy, w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w drodze uchwały podjętej przez Sejm bezwzględna, a nie kwalifikowaną większością głosów – są niezgodne z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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.

**Analiza zgodności 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.**

Prokurator Generalny podziela tak zasadność tego zarzutu Wnioskodawców jak i zgadza się z przedstawioną we wniosku argumentacją.

Tytułem uzupełnienia celowe wydaje się jednak zwrócenie uwagi Trybunału Konstytucyjnego na rysującą się możliwość przyjęcia jako wzorców kontroli w niniejszej sprawie także art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Jak bowiem podnoszą Wnioskodawcy w uzasadnieniu wniosku, *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 (uzasadnienie wniosku, s. 18).*

Z wniosku wynika, że jego Autorzy uznają zaskarżony przepis za przepis naruszający konstytucyjne prawa jednostki, a jednocześnie ustawodawca nie przewidział możliwości poddania kontroli sądowej choćby legalności i proporcjonalności skutków wywoływanych przez uchwałę, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu.

Przypomnieć należy, że konstytucyjna regulacja prawa do sądu oparta jest na założeniu, iż na treść tego prawa składają się art. 45 ust. 1 Konstytucji w formule pozytywnej i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej – w aspekcie negatywnym. O prawie do sądu można bowiem mówić zarówno jako o prawie podmiotowym jednostki, jak i o środku ochrony poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych (zob. – Agnieszka Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 297). Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 2 Konstytucji, *[u]stawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw*.

Wyrażony w tym przepisie zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia wolności lub praw ma charakter bezwzględny. Dyspozycja tego przepisu znajduje zastosowanie nie tylko w wypadkach, gdy ustawa wyłącza wprost prawo do zainicjowania postępowania przed sądem, lecz również – i w praktyce głównie – wtedy, gdy mimo braku wyraźnego wyłączenia, przepis ustawy lub znajdująca się w niej luka prawna prowadzą do identycznego rezultatu.

Pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi ścisły związek polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim. W konsekwencji art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się z wszystkimi elementami prawa do sądu. Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły

sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, narusza zarówno art. 77 ust. 2, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Charakter relacji pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji szczegółowo objaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10, w którym – podsumowując wcześniej wyrażane w tym zakresie poglądy – stwierdził, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, a art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji i dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu. Zwrócił ponadto uwagę na fakt, iż przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja. Art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie i w tym znaczeniu, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną względem art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikają z tego – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – istotne wnioski co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu, ustanawiane normą ustawową, muszą, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi zatem uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej

dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który, oprócz ogólnych reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznacza zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, w tym także prawa do sądu (zob. OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50)

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji ma zatem także samodzielne znaczenie normatywne. Gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (zob. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*; 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57; 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 62; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 90).

W niniejszej sprawie Wnioskodawcy nie powołali przedstawionych wyżej przepisów Konstytucji jako wzorców kontroli, ale jednoznacznie wykazali naruszenie wynikających z nich obowiązków ustawodawcy. Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli. W tej sytuacji, w realiach niniejszej sprawy wydaje się zasadne, by Trybunał Konstytucyjny rozważył możliwość przeprowadzenia kontroli

zaskarżonego art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu również pod kątem jego zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, że art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W wypadku przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny, iż istnieją podstawy do przeprowadzenia kontroli zgodności z wzorcami niewskazanymi przez Wnioskodawców, należałoby orzec o niezgodności zaskarżonego przepisu również z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Z uwagi na wszystkie podniesione wyżej okoliczności, wnoszę więc jak na wstępie.

**PROKURATOR GENERALNY**

*Marcin Warchoń*