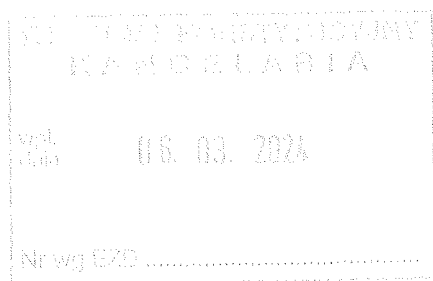


Warszawa, 6 marca 2024 r.

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

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP X
kadencji



Reprezentowana przez:

Posła na Sejm RP
dr hab. 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 3 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. 7 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762; dalej jako „**ustawa o Trybunale Stanu**”) w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 8 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy Prezesa Narodowego Banku Polskiego
z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP;

- 3) art. 9d ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy obowiązkowego stawiennictwa Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej
– z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP;
- 4) art. 9g ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy uchwalania przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdania o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
– z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP;
- 5) art. 127 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.; dalej jako „**Regulamin Sejmu**”) w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
– z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.; dalej jako: „UTK”) w zw. z art. 755 § 1 i art. 730¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, z późn. zm.; dalej jako: „Kodeks postępowania cywilnego”), wnosimy o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zobowiązującego

- 1) Marszałka Sejmu,
 - 2) Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
 - 3) Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz inne organy Sejmu,
 - 4) a także osoby działające z ich upoważnienia
- do powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych związanych z ewentualnie złożonym wstępnym wnioskiem o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem

modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw wnioskodawcy upoważniają Pana Posła dr. hab. Krzysztofa Szczuckiego.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja wnioskodawcy i kognicja Trybunału Konstytucyjnego

W sprawie inicjowanej niniejszym wnioskiem zarówno legitymacja wnioskodawcy, jak i kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie budzą wątpliwości. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić grupa co najmniej 50 posłów. Legitymacja podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP ma charakter ogólny, inaczej nieograniczony: „*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.

Podstawą prawną kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustawy z Konstytucją jest art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.

Podstawą prawną właściwości rzeczowej Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności Regulaminu Sejmu jest art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym jest uprawniony do badania zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Akt normatywny wskazany w pkt 5 *petitum* wniosku nie jest wprawdzie wymieniony *explicite* w przepisach Konstytucji RP określających zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, niemniej nie zachodzą wątpliwości, że wymieniona w art. 188 pkt 3 ustawy zasadniczej kategoria przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe obejmuje Regulamin Sejmu, który stanowi uchwałę izby. Bezdyskusyjnie akt ten zawiera normy prawne o charakterze abstrakcyjno-generalnym

¹ A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 191, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 36–37.

(formułuje treść normatywną) i został ustanowiony przez centralny organ państwowy, jakim jest Sejm, ponieważ jego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że warunkiem objęcia kontrolą uchwał Sejmu jest normatywność zaskarżonych przepisów, więc *a contrario* kognicją Trybunału Konstytucyjnego nie są objęte te postanowienia uchwał izby, które nie ustanawiają powtarzalnych wzorców zachowań (nie ustanawiają norm abstrakcyjno-generalnych), np. dokonują utworzenia komisji sejmowej, wyboru składu osobowego czy określenia nazwy (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, Nr 9, poz. 160) lub wyboru określonych osób na stanowiska państwowe (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, poz. 1). Zaskarżony w pkt 5 *petitum* niniejszego wniosku przepis uchwały Sejmu bez cienia wątpliwości jest przepisem prawa, czyli zawiera treści normatywne.

Nie budzi zastrzeżeń także kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do wydawania wyroków zakresowych, zarówno afirmatywnych, jak i negatoryjnych. Ich przedmiotem nie jest cała jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego (artykuł, ustęp, paragraf), lecz jego fragment, czyli zakres. Ów zakres dotyczyć może określonej grupy podmiotów, wobec których norma jest stosowana, określonego zakresu czasowego obowiązywania normy lub też odnosić się do określonych wyrazów zawartych w przepisie. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „[w]yroki, w których użyto formuły «w zakresie», odnoszą się bezpośrednio do warstwy normatywnej, nie naruszając (przynajmniej bezpośrednio) tekstu przepisu stanowiącego formalnie przedmiot kontroli. Inaczej mówiąc, Trybunał nie usuwa z kontrolowanego przepisu żadnego konkretnego słowa, lecz odnosi się bezpośrednio do treści normatywnej rekonstruowanej z tego przepisu i wskazuje, że w pewnym zakresie treść ta jest zgodna albo niezgodna z wzorcem kontroli”². Kompetencja do wydania wyroków zakresowych jest konsekwencją faktu, że rzeczywistym przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny jest norma prawna, której nie można utożsamiać z przepisem prawa. Ponadto godzi się zauważyć, iż orzeczenie zakresowe jest w istocie wyrazem właściwej władzy sądowniczej zasady powściągliwości judykacyjnej. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny, jako ustawodawca negatywny, precyzyjnie identyfikując niezgodność norm niższego rzędu z normami hierarchicznie wyższymi, usuwa niezgodność w najwęższym zakresie i tym samym szanuje w szczególności zasadę domniemania konstytucyjności ustaw oraz konieczność dokonywania wykładni przepisów ustawowych w sposób zgodny z Konstytucją RP (np. wyroki TK z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. K 29/23; wyrok TK z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. SK 90/02).

II. Przedmiot kontroli

² A. Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 53.

Pierwszym przedmiotem hierarchicznej kontroli zgodności norm, o którą wnoszą wnioskodawcy, jest art. 7 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej także jako „**NBP**”) do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (dalej także jako „**TS**”). Przedmiotem kontroli uczyniono zatem nie cały przepis (jednostkę redakcyjną) ustawy ani nawet jej fragment (ciąg wyrazów), ale konkretną normę prawną dekodowaną z zaskarżonego przepisu, która zobowiązuje Marszałka Sejmu do skierowania wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – a więc tylko jednej z osób, które zgodnie z art. 198 Konstytucji RP mogą być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej – do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, która wszczyna postępowanie. Jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, mając na względzie podobieństwo odpowiedzialności konstytucyjnej do karnej (którą *notabene* Trybunał Stanu również może egzekwować, tylko w węższym zakresie), postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu odpowiada fazie *in personam* postępowania przygotowawczego w procesie karnym³.

Systematyka ustawy o Trybunale Stanu (który to akt normatywny pozbawiony jest jednostek systematyzacyjnych) jest przemyślana i nie ma charakteru przypadkowego. Po wskazaniu podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed TS, zakresu ich odpowiedzialności, określeniu sposobów inicjowania tej odpowiedzialności w stosunku do poszczególnych osób, o których mowa w art. 198 Konstytucji RP, ustawodawca uregulował jednolicie fazę rozpatrzenia wstępnego wniosku o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, która następuje po przekazaniu przez Marszałka Sejmu (przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego) wstępnego wniosku do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej i poprzedza podjęcie uchwały o postanowieniu w stan oskarżenia przez Zgromadzenie Narodowe (w przypadku Prezydenta RP) albo przez Sejm (w przypadku pozostałych osób, z wyjątkiem senatorów, gdy właściwy jest Senat, aczkolwiek odpowiedzialność parlamentarzystów przed Trybunałem Stanu ma nieco odmienny charakter niż pozostałych osób, co wynika z art. 107 Konstytucji RP). Fazę tę regulują art. 7-9f ustawy o Trybunale Stanu, które w tym samym stopniu odnoszą się do wszystkich osób mogących odpowiadać przed Trybunałem Stanu, bez jakichkolwiek rozróżnień. Faza ta kończy się przyjęciem przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdania o wystąpieniu do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie bądź sprawozdania o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie którejś z pozostałych osób do odpowiedzialności przed

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 373; S. Steinborn, komentarz do art. 8, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, WKP 2020, uwaga 2.

Trybunałem Stanu albo o umorzenie postępowania w sprawie, których elementy konstrukcyjne w zasadzie są identyczne (art. 9g ustawy o Trybunale Stanu). Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed TS musi spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, ponieważ w przypadku uzyskania wymaganego poparcia w Sejmie (Zgromadzeniu Narodowym), wniosek ten zostanie przesłany do Trybunału Stanu jako akt oskarżenia. Natomiast jeżeli wniosek będzie zawierał braki o istotnym charakterze, jak np. niesprecyzowanie treści stawianych mu zarzutów – konieczne będzie ponowienie całej procedury, gdyż Trybunał Stanu postępowanie powinien umorzyć⁴.

Pozostałe zaskarżone przepisy ustawy o Trybunale Stanu wskazane w pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku – art. 8, a także w pkt 4 *petitum* niniejszego wniosku – art. 9g ust. 2, odpowiadają opisanym wyżej zasadniczym fazom postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, począwszy od pierwszej czynności po wszczęciu postępowania polegającej na przesłaniu przez Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej odpisu wstępnego wniosku, z chwilą doręczenia, którego osoba objęta wnioskiem formalnie dowiadyuje się o zarzutach oraz może realizować swoje prawo do obrony (zdaniem wnioskodawców – w nieprawidłowym trybie, kwestionowanym w niniejszym wniosku), po uchwaleniu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdania o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Z kolei przepis przywołany w pkt 3 *petitum* niniejszego wniosku dotyczy podstawowego obowiązku osoby objętej wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej w postaci stawiennictwa przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Analogicznie jak w odniesieniu do pierwszego przedmiotu kontroli, również w ramach pkt 2–4 *petitum* niniejszego wniosku, wniosek dotyczy zbadania zgodności norm wynikających z przytoczonych tam przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako osoby objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Model postępowania, w którym powierzenie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu postępowania z wstępnym wnioskiem, które odpowiada fazie *in personam* postępowania przygotowawczego w procesie karnym, został przyjęty w tekście pierwotnym ustawy o Trybunale Stanu⁵. Wówczas obowiązywała zasada

⁴ A. Gajda, S. Steinborn, komentarz do art. 10, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, WKP 2020, uwaga 19.

⁵ Dz. U. z 1982 r. poz. 84.

jednolitości władzy państwowej, a Sejm pełnił funkcję najwyższego organu władzy państwowej (art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.⁶). Logiczna i spójna była zatem regulacja art. 3 ustawy o Trybunale Stanu w brzmieniu pierwotnym, która kompetencje pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przyznawała wyłącznie Sejmowi, a w konsekwencji przewidywała istotną rolę jednej z komisji sejmowych w realizacji procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej. Pomimo wielu nowelizacji model ten pozostał bez zmian, a wręcz został przez ustawodawcę niejako potwierdzony już w warunkach trójpodziału władzy skoro sukcesywnie uszczegółowiano regulacje dotyczące postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Zaskarżony w pkt 1 *petitum* niniejszego wniosku przepis, który pierwotnie stanowił art. 5 ustawy o Trybunale Stanu, od 1982 r. uległ dwóm modyfikacjom. W 1993 r. kompetencję do przekazania wniosku do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przekazano Marszałkowi Sejmu (wcześniej było to Prezydium Sejmu)⁷, a w 2001 r. doprecyzowano, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wszczyna postępowanie⁸. Również w 1993 r. do ustawy o Trybunale Stanu został dodany art. 5a w brzmieniu odpowiadającym treści przepisu zaskarżonego w pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku⁹, przy czym następnie¹⁰ ta jednostka redakcyjna została oznaczona jako art. 8, a w 2001 r. doprecyzowano jej tekst poprzez dodanie wyrazu „niezwłocznie”¹¹. Z kolei przepisy zaskarżone w pkt 3 i 4 *petitum* niniejszego wniosku zostały dodane do ustawy o Trybunale Stanu w 2010 r.¹² Jako uzasadnienie wskazano potrzebę uszczegółowienia procedury postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jak również przekonanie, że „[p]o przyjęciu przez Sejm proponowanych zmian procedury uruchamiania wniosku wstępnego oraz procedury postępowania przed Komisją, będą posiadały jednolity walor co do szczegółowości opisu, dający gwarancję bezstronności i obiektywizmu postępowania.”¹³

Ostatnim przedmiotem hierarchicznej kontroli zgodności norm, o którą wnoszą wnioskodawcy, jest art. 127 Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Przepis ten jest jednym z trzech artykułów – aczkolwiek tworzących odrębny rozdział – które na gruncie przywołanej uchwały izby regulują

⁶ Dz. U. z 1976 r. poz. 36.

⁷ Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1993 r. poz. 22).

⁸ Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. poz. 1372).

⁹ Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu.

¹⁰ Na skutek ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1993 r. poz. 172).

¹¹ Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu.

¹² Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. poz. 472).

¹³ Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, s. 7 (druk sejmowy nr 2213/VI kadencja).

postępowanie w sprawach odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Ze względu na ustanowiony w rozdziale III Konstytucji RP dychotomiczny system źródeł prawa oraz charakterystykę jurydyczną prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznie obowiązującego, z których oba są definiowane przez identyfikację kręgu adresatów (zob. art. 93 Konstytucji RP), jest zrozumiałe, że regulacja na gruncie Regulaminu Sejm, czyli aktu prawa wewnętrznie obowiązującego, jest skromniejsza, ponieważ dotyczy postępowania o charakterze represyjnym wobec konkretnej osoby fizycznej.

Zgodnie z treścią przepisu zakresowo zaskarżonego w pkt 5 *petitum* niniejszego wniosku organem właściwym do rozpatrzenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, a więc przeprowadzenia całego etapu (fazy) postępowania w sprawie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jako organ pomocniczy Sejmu. Zakres normowania zaskarżonej normy jest zatem zasadniczo zbieżny z łącznie rozpatrywanym zakresem normowania treści normatywnych zaskarżonych w pkt 1 4 *petitum* niniejszego wniosku (które obejmują fazę rozpatrywania wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu rozpoczynającą się od nakazania 1) Marszałkowi Sejmu przekazania wstępnego wniosku do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a 2) Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wszczęcia postępowania aż do 3) uchwalenia przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdania o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo o umorzenie postępowania w sprawie), odpowiadających istocie problemu konstytucyjnego, który zostaje podnoszony w niniejszej sprawie.

III. Wzorce kontroli

W zakresie pkt 1–5 *petitum* niniejszego wniosku, czyli wszystkich wskazanych przedmiotów kontroli, wnioskodawcy wskazują tę samą podstawę, co uzasadnia jej łączne omówienie. W istocie jest to bowiem jeden wzorzec kontroli, choć złożony, a mianowicie: konstelacja art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji RP, z której wynika **zasada niezależności NBP i ochrony statusu jego Prezesa** (wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., K 23/23, OTK ZU A/2024, poz. 15, pkt III.5). Tak ujęty wzorzec kontroli został zrekonstruowany jako prawidłowa podstawa kontroli hierarchicznej zgodności norm przez Trybunał Konstytucyjny rozpatrujący sprawę o sygn. akt K 23/23, w której grupa posłów na Sejm wniosła o zbadanie zgodności z art. 227 Konstytucji RP art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1a (a w efekcie także ust. 1b) w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa NBP, ze względu na naruszenie konstytucyjnych gwarancji dotyczących niezależności Narodowego Banku Polskiego i jego Prezesa. Ponieważ niniejsza sprawa dotyczy analogicznego problemu

konstytucyjnego, tj. naruszenia przez ustawodawcę (prawodawcę) zasady niezależności Prezesa NBP, wnioskodawcy wskazują tożsamy wzorzec kontroli.

Zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego nie wynika *expressis verbis* z tekstu ustawy zasadniczej, niemniej jest wywodzona z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, co jest powszechnie przyjmowane w doktrynie¹⁴ i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z dnia: 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95; 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Jest ona niezbędną gwarancją umożliwiającą realizację podstawowych zadań NBP wskazanych w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP: emisji pieniądza na zasadzie wyłączności, ustalania i realizowania polityki pieniężnej oraz ochrony wartości polskiego pieniądza. Zgodnie z art. 227 ust. 2 Konstytucji RP Prezes NBP jest jednym z organów banku. Ochrona statusu Prezesa NBP, jego niezależności i zasadniczej nieusuwalności (podobnie jak członków Rady Polityki Pieniężnej), służy w pierwszym rzędzie ochronie niezależności samego Narodowego Banku Polskiego. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, gwarantowana przez art. 227 ust. 3 Konstytucji RP „kadencyjność Prezesa NBP, jego wybór przez Sejm na wniosek Prezydenta na 6 lat, stanowi dodatkową ochronę przed usunięciem Prezesa NBP ze stanowiska, gwarantującą niezależność NBP przed ingerencją większości rządowej w Sejmie” (wyrok TK z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dotyczącym niezależności NBP konsekwentnie powtarza, że *„[n]iezależność 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”* (wyroki TK z dnia: 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06; 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03).

IV. Problem konstytucyjny

¹⁴ R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 4(165)/2021, s. 111-112.

W niniejszej sprawie wnioskodawcy podnoszą, że problem konstytucyjny sprowadza się do powierzenia przygotowania aktu oskarżenia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu (pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej) Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, a więc ciała *par excellence* politycznemu¹⁵.

Art. 198 ust. 1 Konstytucji RP przesądza, że za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponosi m.in. Prezes Narodowego Banku Polskiego. Ustrojodawca milczy w zakresie organu kompetentnego do pociągnięcia Prezesa NBP do tej odpowiedzialności, jak również nie reguluje wprost żadnych aspektów procedury pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej. W konsekwencji kwestie te zobowiązany jest uregulować ustawodawca. I to niezależnie od brzmienia art. 198 ust. 3 i art. 201 Konstytucji RP, które nakazują w ustawie określić rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu, jego organizację oraz tryb postępowania przed TS. Tak ukształtowany stan prawny nie może być jednak interpretowany jako *carte blanche* dla ustawodawcy, który mógłby całkiem dowolnie modelować zasady proceduralne i sposób pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP (z zastrzeżeniem ustrojowych regulacji dotyczących Prezydenta i członków Rady Ministrów – art. 145 i art. 156 Konstytucji RP). Przyjmując określone regulacje, ustawodawca musi kierować się literą ustawy zasadniczej i aksjologią konstytucyjną, w tym nie może ograniczać się do wykładni językowej i systemowej, lecz zobligowany jest uwzględniać również dyrektywy interpretacji celowościowej i funkcjonalnej, tak aby zapewnić maksymalną realizację wartości konstytucyjnych (por. np. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96, OTK ZU 2/1997, poz. 19; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99).

W kontekście konstytucyjnej zasady niezależności NBP i ochrony statusu Prezesa NBP na konieczność wieloaspektowej wykładni zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23. Oceniając konstytucyjność przepisów ustawy o Trybunale Stanu określających większość wymaganą do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej, jak również jej następujący z mocy prawa skutek w postaci obligatoryjnego zawieszenia urzędującego Prezesa NBP w czynnościach, zaznaczył, że z zasadą niezależności instytucjonalnej NBP nie sposób pogodzić „*regulacji ustawowej przewidującej pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu większością niższą niż większość kwalifikowana przewidziana dla pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz zawieszenie Prezesa NBP w czynnościach tożsamą większością*”. Respektowanie konstytucyjnego standardu niezależności NBP i

¹⁵ Podkreśla to L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 373.

ochrony statusu Prezesa NBP wymaga bowiem przyjęcia odpowiednich regulacji na poziomie ustawowym, co w rezultacie ogranicza swobodę ustawodawcy, w tym także w pozostałym zakresie kształtowania ustawowej regulacji dotyczącej procedury ponoszenia odpowiedzialności Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu.

V. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności

Literatura przedmiotu¹⁶, opisując wynikające z ustawy o Trybunale Stanu fazy postępowania związanego z odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu, najczęściej wyróżnia pięć etapów:

- 1) zgłoszenie wniosku wstępnego,
- 2) postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu,
- 3) postawienie w stan oskarżenia,
- 4) rozpoznanie sprawy przez Trybunału Stanu w I instancji,
- 5) rozpoznanie sprawy przez Trybunału Stanu w II instancji.

Niniejszy wniosek ogranicza się do zakwestionowania konstytucyjności prowadzenia przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu postępowania wobec Prezesa NBP.

W ocenie wnioskodawcy stwierdzenie zakresowej niezgodności art. 7, art. 8, art. 9d ust. 1, art. 9g ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji RP jest niezbędne, aby efektywnie uniemożliwić prowadzenie postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu w zakresie obejmującym odpowiedzialność konstytucyjną Prezesa NBP, przynajmniej do czasu interwencji ustawodawcy, który ureguluje tę fazę postępowania w sposób zgodny z Konstytucją RP.

Konsekwentnie, przedmiotem zaskarżenia w pkt 5 petitum niniejszego wniosku uczyniono art. 127 Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Przepis ten przesądza, że całość tej fazy pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP odbywa się przed sejmową Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a więc zasadniczo idealnie wyraża treść normatywną, której niezgodność z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji RP zarzucają wnioskodawcy.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 372.

Ponieważ zaskarżone przepisy (normy) w taki sam sposób naruszają wskazany ten sam wzorzec kontroli, a problem konstytucyjny we wszystkich przypadkach (układach kontroli) jest w istocie tożsamy, uzasadnienie zarzutów zostanie przedstawione łącznie.

Szczegółowo uzasadniając przeto zarzut niekonstytucyjności wszystkich zaskarżonych przepisów (norm wynikających z tych regulacji), należy podnieść, iż wykładnia celowościowa i funkcjonalna wskazanego w niniejszej sprawie wzorca kontroli, tj. art. 227 ust. 1 w zw. z ust. 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP, nakazuje przyjąć, iż jednym z aspektów poszanowania zasady niezależności NBP i ochrony statusu Prezesa NBP jest wysoki standard zabezpieczeń przed ingerencją ze strony innych władz i organów, którego konkretyzacja następuje w drodze ustawodawstwa zwykłego. Nie jest zatem dopuszczalna sytuacja, gdy na skutek zabiegów prawodawcy któraś z władz, a ściślej organ władzy ustawodawczej lub wykonawczej, miałby odgrywać rolę kluczową w procedurze pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej. Oznaczałoby to bowiem, że konkretny organ – w aktualnym stanie prawnym jest to Sejm, który zarówno *in pleno*, jak i w komisjach sejmowych co do zasady reprezentujących tę samą większość parlamentarną i rządową – uzyskuje zbyt duży wpływ na stabilność kadencji Prezesa NBP. Tym samym dochodzi do podważenia zasady zasadniczej nieusuwalności Prezesa NBP oraz do naruszenia – choćby potencjalnie – niezależności NBP. Wprowadzie postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie oznacza odwołania ani nawet zawieszenia w czynnościach Prezesa NBP, ale w sposób wymierny wpływa na jego działalność (i funkcjonowanie centralnego banku państwa), angażując przede wszystkim czas i zaangażowanie Prezesa NBP oraz wpływając negatywnie na sposób funkcjonowania, prestiż czy choćby postrzeganie NBP przez inne podmioty. Niewątpliwie już samo wszczęcie postępowania wobec Prezesa NBP przez gremium *par excellence* polityczne będzie oddziaływać na centralny bank państwa i efektywność wykonywania jego konstytucyjnych i ustawowych zadań.

Tymczasem obecnie ukształtowana w ustawie o Trybunale Stanu i regulaminie Sejmu procedura postępowania z wstępnym wnioskiem o pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej bez wątplenia zapewnia większości rządowej (parlamentarnej) – nawet po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23, stwierdzającym, że postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu wymaga takiej samej większości jak w przypadku członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1 Konstytucji RP) – możliwość faktycznego oddziaływania na funkcjonowanie NBP po złożeniu wniosku wstępnego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o Trybunale Stanu podmiotami uprawnionymi są w tym zakresie Prezydent lub grupa 115 posłów – a więc analogicznie jak w przypadku członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 2 Konstytucji RP) – oraz sejmowa komisja śledcza (art. 18 ustawy z dnia 21 stycznia

1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹⁷). Następnie wstępny wniosek podlega rozpatrzeniu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, organ *par excellence* polityczny, co może być wykorzystywane do wywierania nacisków na Prezesa NBP przez aktualną większość parlamentarną lub chociażby część koalicji rządzącej. Ryzyka tego nie niweluje okoliczność, że czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych (art. 9a ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu).

Jak już zauważono, postępowanie z wnioskiem o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej w całości podlega unormowaniu w ustawie. Ustawodawca przyjął, w zasadzie od początku przywrócenia Trybunału Stanu, czyli jeszcze w PRL, identyczny model postępowania w stosunku do wszystkich osób, które mogą odpowiadać przed Trybunałem Stanu. Aktualnie jedyne odrębności w szeroko rozumianej 5-etapowej procedurze egzekwowania odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przewidziane są w stosunku do Prezydenta (zgodnie z art. 145 ust. 2 Konstytucji RP postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego), członków Rady Ministrów (przywoływany wcześniej art. 156 Konstytucji RP) oraz Prezesa NBP (co *implicite* wynika z art. 227 ust. 1 w zw. z ust. 2 w zw. ust. 3 Konstytucji RP, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23). Natomiast rozpoznanie wstępnego wniosku odbywa się zawsze w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, niezależnie kogo dotyczy (wyjątkiem jest – ze względu na konstytucyjny wymóg poszanowania autonomii izby parlamentu – wstępny wniosek o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej senatora art. 26b ustawy o Trybunale Stanu).

Przyjęcie jednolitego, zwłaszcza w rozważanej fazie, modelu postępowania wobec wszystkich osób podlegających odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (z zastrzeżeniem senatora, ale tu różnica sprowadza się głównie do zastąpienia komisji sejmowej właściwą komisją senacką) niewątpliwie jest świadomym działaniem ustawodawcy, które to rozwiązanie ocenić należy jako stosunkowo proste (z legislacyjnego punktu widzenia) i wyraz egalitarnie rozumianej równości wobec prawa. Wstępny wniosek dotyczący każdej z osób wymienionych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, tj. Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów, członka Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, której Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, będzie zatem rozpatrywany przez ten sam organ i na tych samych zasadach. Regulacja ustawowa (a

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

w ślad za nią przepisy Regulaminu Sejmu) nie uwzględnia zatem różnic wynikających z konstytucyjnego statusu poszczególnych organów i z zajmowanej pozycji w architekturze instytucjonalnej państwa. Tymczasem prawnoinstytucjonalna charakterystyka organów, których piastunami są osoby z woli ustrojodawcy mogące być pociągnięte do odpowiedzialności przed TS, jest różna, w szczególności nie każdy z nich wyposażony jest w przymiot niezależności. Zdecydowanie inna jest pozycja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji RP podlega Sejmowi, członka Rady Ministrów, który odpowiada politycznie przed Sejmem (art. 157 i art. 158 Konstytucji RP), czy Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP podlega konstytucyjnym organom państwa określonym w ustawie i może być odwołany przez Prezydenta RP, w porównaniu do Prezesa NBP, który jest organem kierowniczym niezależnego, centralnego i konstytucyjnego organu państwa oraz przewodniczy pozostałym konstytucyjnym organom NBP (czyli Radzie Polityki Pieniężnej oraz Zarządowi Narodowego Banku Polskiego). Ustawodawca nie uwzględnił tej różnicy, a regulując całościowy przebieg procedury postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, nie dysponuje całkowitą swobodą, lecz jest zobowiązany do przestrzegania celów, zasad, reguł i wartości konstytucyjnych, na co Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23, właśnie w kontekście odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP. Podkreślić trzeba, że problem konstytucyjny podnoszony w niniejszym wniosku jest w gruncie rzeczy analogiczny do tego, który był przedmiotem rozstrzygnięcia przez sąd prawa w orzeczeniu przywołanym w zdaniu poprzednim.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał – w zasadzie przy każdej okazji, gdy dokonywał egzegezy konstytucyjnego statusu Narodowego Banku Polskiego i Prezesa NBP – iż niezależność centralnego banku państwa od innych organów państwowych odnosi się przede wszystkim do ciał z natury politycznych, jak rząd czy parlament, których wpływ na NBP powinien być ograniczony do minimum (z uwzględnieniem, rzecz jasna, konstytucyjnych kompetencji wobec NBP i jego organów). W wyroku z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, Trybunał Konstytucyjny, kwestionując dopuszczalność poddania kontroli sejmowej działalności Prezesa NBP, a ściślej dopuszczalność badania przez sejmową komisję śledczą działań podejmowanych przez Narodowy Bank Polski, wskazał na naruszenie nie tylko art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, ale również art. 227 Konstytucji RP (zob. zwłaszcza pkt 2 i 3 sentencji wyroku TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06)¹⁸. Niezależnie bowiem od zdeteminowanego

¹⁸ Przepisy art. 2 pkt 3 i 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (M.P. poz. 265) zostały uznane również za niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, ale te rozważania nie mają znaczenia dla problemu konstytucyjnego podnoszonego w niniejszym wniosku.

konstytucyjnie zakresu podmiotowego sprawowania funkcji kontrolnej, który ustrojodawca zawężył do administracji rządowej, literalnie: „Rady Ministrów” (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP), a więc z wyłączeniem Narodowego Banku Polskiego, zasada niezależności NBP (art. 227 Konstytucji RP) stanowiła oddzielny wzorzec kontroli, który to przepis ustawy zasadniczej został przez przepisy zaskarżonej w tamtym postępowaniu uchwały Sejmu naruszony niezależnie od niezgodności z konstytucyjnym wzorcem wyznaczającym zakres kontroli sejmowej. Odmienny charakter normatywny reżimów odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności konstytucyjnej (w przypadku odpowiedzialności politycznej kryterium jest realizacja woli parlamentu, a w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej kryterium jest przestrzeganie Konstytucji i ustaw, a więc postępowanie zgodnie z prawem)¹⁹ oznacza wprawdzie, że niedopuszczalność pociągnięcia przez Sejm Prezesa NBP do odpowiedzialności politycznej *per se* nie przekłada się na niedopuszczalność powierzenia Sejmowi roli – nawet wiodącej i wyłącznej – w postępowaniu przygotowawczym, którego zwieńczeniem jest wniesienie aktu oskarżenia do Trybunału Stanu przeciwko Prezesowi NBP (pociągnięcie go do odpowiedzialności konstytucyjnej). Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że inne przepisy ustawy zasadniczej nie ustanawiają standardu gwarancyjnego, który ogranicza rolę parlamentu w egzekwowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej wobec Prezesa NBP.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, rozpatrując relacje między NBP a Sejmem, Trybunał rzeczywiście skupił wówczas ciężar swoich rozważań na istocie i aspekcie funkcji kontrolnej (komisja śledcza jest bowiem jednym z instrumentów sprawowania funkcji kontrolnej²⁰ i nie zmienia tego faktu kompetencja komisji śledczej do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej m.in. Prezesa NBP, o której mowa w art. 18 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej), niemniej zwrócił uwagę, że w przypadku organów, którym ustrojodawca gwarantuje niezależność (należy podkreślić, że tu Trybunał Konstytucyjny obok sądów wymienił właśnie Narodowy Bank Polski, a w pkt III.6.2 uzasadnienia Prezes NBP został określony jako „organ niezawisły od Sejmu”), „*Konstytucja nie tylko nie dopuszcza w tej materii ingerencji Sejmu w drodze uchwał lub innych aktów podustawowych, ale dodatkowo określa granice ingerencji ustawowej*” (pkt III.2.2.4 uzasadnienia), co oznacza, że zakres ingerencji ze strony Sejmu (izby parlamentu), ze strony tego samego organu, nie może być zbyt silny, ponieważ mogłoby to prowadzić do podważenia niezależności NBP i statusu Prezesa NBP.

¹⁹ D. Dudek, komentarz do art. 157, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 1, 28-30; W. Sokolewicz, komentarz do art. 157, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, uwagi 5 i 6.

²⁰ E. Gierach, komentarz do art. 111, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 17.

Ustrojodawca w zasadzie przesądził, jakie sposoby „ingerencji” w działalność NBP są dopuszczalne (swoisty *numerus clausus*). Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP działalność NBP podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która podlega Sejmowi; ponadto Prezes NBP podlega odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, a jego zachowania oraz innych osób będących członkami organów NBP podlegają odpowiedzialności karnej na takich samych zasadach jako wszyscy obywatele (Konstytucja nie ustanawia immunitetu dla tych osób, ani materialnego, ani formalnego). Jak już była o tym mowa, fakt, że ustrojodawca nie określił, kto i w jakiej procedurze wnosi akt oskarżenia przeciw Prezesowi NBP przed Trybunałem Stanu, nie oznacza, że ustawodawca może całkowicie swobodnie decydować o przebiegu tej procedury, w tym powierzać całość postępowania przygotowawczego jednemu organowi państwa, choćby konstytucyjnemu.

Wnioskodawcy dostrzegają, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że działalność Prezesa NBP może zostać poddana badaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, niemniej zauważyć trzeba, że Trybunał Konstytucyjny referował jedynie obowiązujący stan prawny, a nawet podkreślił, że 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” (pkt III.6.2 uzasadnienia). Zastrzegając, że jest to regulacja ustawowa Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku nie przesądzał o konstytucyjności tych rozwiązań; nie były one wszak przedmiotem zaskarżenia, a Trybunał Konstytucyjny związany jest zasadą skargowości i zakresem zaskarżenia.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozważania zawarte w orzeczeniu dotyczącym indywidualnej kadencji członków Rady Polityki Pieniężnej, w którym Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że zaprojektowany przez ustrojodawcę system wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej na indywidualne 6-letnie kadencje (art. 227 ust. 5 Konstytucji RP), w miejsce wyboru „grupowego” w sześcioletnich sekwencjach przez Sejm, Senat i Prezydenta, zmniejsza wpływ politycznego oddziaływania na ten organ Narodowego Banku Polskiego (widoczny zwłaszcza w sytuacji, gdy koalicja rządowa dysponująca większością w obu izbach parlamentu byłaby w stanie „zagwarantować sobie” obsadę 2/3 tego organu), ponieważ indywidualne kadencje członków Rady Polityki Pieniężnej kończą się w różnych datach. Jak celnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. „*Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji*

monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że **art. 7, art. 8, art. 9d ust. 1, art. 9g ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczą wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, są niezgodne z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP, jak również art. 127 Regulamin Sejmu w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP.**

VI. Uzasadnienie dla wniosku o zabezpieczenie

Wnioskodawcy w niniejszej sprawie zwracają się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia. Wszystkie przesłanki wydania postanowienia zabezpieczającego są w niniejszej sprawie spełnione.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 36 UTK w sprawach nieuregulowanych odsyła do Kodeksu postępowania cywilnego, który w art. 755 § 1 przyznaje sądowi (a więc również Trybunałowi Konstytucyjnemu) kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „*jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni*”. Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, tzn. „*brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie*”. Podkreślić należy, iż zabezpieczenie w sposób określony w niniejszym wniosku jest celowe oraz uzasadnione. Jego zadaniem ma być powstrzymanie się od ingerencji w niezależność Narodowego Banku Polskiego w sytuacji, gdyby został wniesiony wstępny wniosek o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i wszczęto postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, którego skutki dla prawidłowej realizacji ustrojowych zadań NBP określonych w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP mogłyby być negatywne, a nawet nieodwracalne. O tym, że ryzyko takiej ingerencji jest realne, świadczą nie tylko świadczące o bardzo niskiej kulturze politycznej zapowiedzi obecnego premiera z okresu przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się 15 października 2023 r., o „*silnych ludziach, którzy gościa wyprowadzą z NBP*”, ale również co jakiś czas powtarzane – już po wyborach – zapowiedzi wysokich rangą polityków, jak Sekretarza

Stanu w Ministerstwie Finansów Janusza Cichonia, który nie wyklucza przedstawienia wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu już 15 marca 2024 r.²¹

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie są spełnione przesłanki dotyczące zabezpieczenia zawarte w art. 730¹ Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z § 1 wspomnianego artykułu udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Przepis § 2 definiuje jako interes prawny sytuację, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie – jakim w niniejszym sprawie jest ochrona konstytucyjnej niezależności Narodowego Banku Polskiego.

Jednocześnie wnioskodawcy podnoszą, że postanowienie o zabezpieczeniu niniejszego wniosku jest wyjątkowym instrumentem prawnym, którego celem jest czasowe wstrzymanie podejmowania i wykonalności rozstrzygnięć innych organów władzy do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją przepisów prawa, na podstawie których miałyby one działać.

Wskazać należy, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją kompetencje do wydawania zabezpieczenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (z zakresu kontroli hierarchicznej zgodności norm), np. w postanowieniu z 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15, czy w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. K 29/23.

Wnioskodawcy podkreślają, że postanowienie o zabezpieczeniu należy traktować jako orzeczenie o charakterze prewencyjnym. Jest to bowiem szczególny instrument, który ma za zasadę ochronę porządku prawnego (konstytucyjnego) w demokratycznym państwie prawnym.

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

²¹ *Historyczne uderzenie w prezesa NBP. Wiemy, co z wnioskiem ws. Trybunału Stanu*, <https://www.money.pl/gospodarka/historyczne-uderzenie-w-prezesa-nbp-wiemy-co-i-kiedy-sie-wydarzy-7002622725360224a.html> [dostęp: 6.03.2024].

Załączniki:

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