

DOI: 10.31648/kpp.10916

Szymon Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-0919-9653

szymon.kisiel@uwm.edu.pl

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23¹ w sprawie
pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego do
odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
(glosa częściowo krytyczna)**

Przyczynkiem do napisania paru słów komentarza na temat wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) jest w pierwszej kolejności jego ustrojowa rola, a w dalszej podobna rola Trybunału Stanu (dalej jako TS) oraz ogólne tło prawne i polityczne działalności TK i Narodowego Banku Polskiego (dalej jako NBP).

Analizowane orzeczenie sędziów TK zapadło niejednomyślnie na rozprawie w składzie 5 sędziów w osobach Julia Przyłębska (prezes TK, przewodnicząca składu), Krystyna Pawłowicz (sędzia sprawozdawca), Bartłomiej Sochański, Bogdan Świączkowski, Rafał Wojciechowski. Z wnioskiem o sprawdzenie konstytucyjności wystąpiła grupa posłów (dalej jako wnioskodawcy) reprezentowana przez posła Krzysztofa Szczuckiego, zarzucając niekonstytucyjność:

- 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 7.6.2016, s. 47),

¹Wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, OTK-A 2024, Nr 15.

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 7.6.2016, s. 230);

- 3) art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, w zakresie w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postanowienia 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 System Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

W każdym objętym badaniem konstytucyjności przepisie TK orzekł brak zgodności z Konstytucją RP. Niewątpliwie aktywność wnioskodawców wymuszona została prawdopodobnym złożeniem do Marszałka Sejmu, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności Adama Glapińskiego – Prezesa NBP. Z kronikarskiego obowiązku należy wskazać, że wniosek do TK został złożony przez wnioskodawców 30 listopada 2023 r., tymczasem wniosek do Marszałka Sejmu w sprawie postawienia przed TS wpłynął 23 marca 2024 r.

Ustawa o Trybunale Stanu² została uchwalona dnia 26 marca 1982 r. w zakresie przepisów, których konstytucyjność została podważona, tj. art. 11 i art. 13. ustawy o TS miały miejsce liczne nowelizacje (łącznie 9 razy). W przypadku art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze obowiązujące do czasu głosowanego orzeczenia TK, którego brzmienie przepis nabrał w drodze nowelizacji z dnia 12 grudnia 1992 r.³, obowiązywał przez ponad 30 lat od uchwalenia zmiany, nie budząc przez ten czas kontrowersji. W przypadku art 13 ust. 1a i 1b treść została do prawnego obrotu wprowadzona nowelizacją z dnia 6 września 2001 r.⁴, pozostając w nienaruszonej formie do momentu wydania rzeczzonego wyroku TK. Naturalnie kontrola konstytucyjna ma charakter następczy względem uchwalonych przepisów (art. 56 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵; dalej jako u.o.t.p.TK) i TK nie ma zdolności samodzielnego rozpoznawania konstytucyjności przepisów ustaw czy innych aktów prawnych wymienionych w art. 33 u.o.t.p.TK. W konsekwencji wieloletniej i niepodważanej dotąd treści przepisów należałoby postawić pytanie, dlaczego TK nie podjął aktywności opisanej w art. 35 u.o.t.p.TK? Nie wykazał żadnej inicjatywny wobec obowiązujących przepisów w celu wyeliminowania z obrotu przepisów, które potencjalnie mogłyby zostać uznane za niekonstytucyjne. Skoro przez ok. 30 lat nie zaistniała potrzeba weryfikacji przepisów przez Sejm i Senat, to uzasadnione wątpliwości budzi aktywność TK podjęta na podstawie wniosku grupy posłów. W tej części rolę TK należy uznać za instrumentalną i w istocie rzeczy należy ją potępić, bowiem ma ona jaskrawe cechy upolitycznienia

²Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762 z późn. zm.).

³Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1993 r., Nr 5, poz. 22).

⁴Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 125, poz. 1372).

⁵Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

i wyraźnie zmierza w kierunku ochrony interesów Prezesa NBP i uwolnienia go od potencjalnych negatywnych skutków postępowania przed TS.

Nie tylko moment i okoliczności wydania orzeczenia przez TK mogą budzić wątpliwości, ale również jakość podjętego wyroku, bowiem wydarzeniem nagannym było zajęcie przez skład orzekający stanowiska wykraczającego poza zakres skargi wnioskodawców. W dostępnych komentarzach do ustawy o TS autorzy podkreślają dosyć niejednoznaczny katalog podmiotów mogących stanąć przed obliczem TS. Taki pogląd prezentuje np. Grzegorz Pastuszko⁶, który podkreśla fakt, że katalog przyjęty przez ustawodawcę mógłby być zarówno szerszy, jak i węższy oraz wskazuje na poglądy doktryny o potencjalnej odpowiedzialności członków Rady Polityki Pieniężnej czy Prokuratora Generalnego. Nie podważa jednak potrzeby istnienia regulacji pociągającej Prezesa NBP do odpowiedzialności przed TS. Również Robert Zawłocki w swojej publikacji szeroko odnoszącej się do odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS nie powątpiewa w konieczność objęcia Prezesa NBP reżimem odpowiedzialności⁷. Także Krzysztof Gajewski nie podważa statusu Prezesa NBP w kontekście jego odpowiedzialności, a nawet, można rzec, że przemilcza ten zakres, akceptując ogólną koncepcję ustawodawcy⁸. Już na podstawie pobieżnej analizy dorobku doktryny nie sposób znaleźć publikacje podważające potrzebę dyscyplinowania osób piastujących funkcję Prezesa NBP w drodze odpowiedzialności konstytucyjnej. Bieżący kontekst polityczny podkreśla Justyna Łacny, która wskazuje na kontekst przepisów UE i ochronę niezależności banku centralnego państwa członkowskiego na gruncie art. 130 traktatu o funkcjonowaniu UE oraz statutu ESBC/EBC⁹, który w art. 14.2 stoi na straży niezależności prezesa banku centralnego, ale dopuszcza możliwość usunięcia z urzędu prezesa, który dopuścił się poważnego uchybienia¹⁰. J. Łacny przywołuje *case* odpowiedzialności prezesa łotewskiego banku centralnego Ilmārsa Rimšēviča, któremu łotewskie organy antykorupcyjne w toku postępowania karnego zakazały pełnienia urzędu prezesa Banku Łotwy. Rimšēvičs zaskarżył decyzje organów krajowych przed oblicze Trybunał Sprawiedliwości UE (sprawy C-202/18 i C-238/18), który po rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym nakazał zawieszenie zakazu pełnienia funkcji nałożonego na I. Rimšēviča. W rozstrzygnięciu Trybunał podkreślił wagę niezależności i pokusę państw członkowskich do uniemożliwiania sprawowania funkcji prezesa banku poprzez czasowe zawieszenie w czynnościach. Natomiast w żadnym z dwóch wyroków podjętych w sprawie

⁶G. Pastuszko, [w:] M. Grzesik-Kulesza, M. Klejnowska, G. Pastuszko, *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 1.

⁷R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 18, s. 953.

⁸K. Gajewski, [w:] S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 1.

⁹J. Łacny, *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6, s. 30–31.

¹⁰European Central Bank, *Przepisy instytucjonalne. Statut ESBC i EBC*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2012pl.pdf> (data dostępu: 29.10.2024).

Rimšēviča Trybunał nie stwierdził, że prezesi banków centralnych ESBC są bezkarni. Podważana była jedynie procedura postępowania państw, jako fortel uniemożliwiający faktyczne sprawowanie mandatu na funkcji prezesa. Odnosząc się zatem do okoliczności towarzyszące sytuacji w Banku Łotwy i w NBP, należy *a priori* przyjąć, że Trybunał postąpi w ten sam sposób, jeśli wobec Prezesa NBP Adama Glapińskiego zastosuje się sankcję zawieszenia określoną w art. 11 ustawy o TS. Uwzględniając zatem normy traktatu o funkcjonowaniu UE zawarte w art. 130 i 131, zobowiązującego państwa członkowskiego do zapewnienia zgodności swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z traktatami i statutem ESBC i EBC, wyrok TK, sygn. akt K 23/23 w części dotyczącej art. 11 ustawy o TS, tj. pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej, a tym samym zawieszenia na urzędzie, należy uznać za zgodne z duchem prawa krajowego oraz z prawem UE. TK stanął tym samym na straży nie tylko fundamentalnych zasad państwa prawnego, takich jak domniemanie niewinności, ale również pierwotnego i wtórnego prawa UE, czym zabezpieczył stosowanie przepisów traktatowych, nawet kosztem krajowych ustaw.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia niezgodności z Konstytucją RP art. 13 ustawy o TS, tj. większości niezbędnej do postawienia Prezesa NBP przed TS. Ustawodawca przewidział w toku postępowania przed Sejmem niezbędną do postawienia w stan oskarżenia bezwzględną większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W istocie wymóg ten jest relatywnie prosty do spełnienia. Jednak łatwość spełnienia jakiegoś wymogu nie może stanowić podstawy do kontestowania konstytucyjności takiego przepisu. Może skłaniać do pogłębionej refleksji i zmian legislacyjnych, ale nie powinno stanowić przedmiotu domniemań TK, tym bardziej że w przedmiotowej sprawie TK wykroczył poza zakres zgłoszony przez wnioskodawców, co stanowi złamanie art. 47 ustawy o TK. Co więcej, za niekonstytucyjny został uznany art. 13 ust. 1a i 1b, przez co niejako „awansem” od ewentualnej odpowiedzialności zostali uwolnieni Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy sekretarze i podsekretarze stanu w ministerstwach¹¹. Zarzut wobec TK opiera się na fakcie, że wnioskodawcy, owszem, kontestują normę zawartą w art. 13 ust. 1a, ale jedynie poprzez wniesienie zapytania o brak większości kwalifikowanej do postawienia przed TS określonych osób. Nie zwrócili się jednak z konkretnym pytaniem, określając konkretny próg kwalifikowanej większości. Tymczasem TK sam przyznał sobie prawo do dookreślenia zapytania i udzielił odpowiedzi, twierdząc, że ustawodawca miał na myśli najwyższą z możliwych większości kwalifikowanych, tj. trzy piąte. Koncepcja forsowana przez TK stanowi wobec powyższego quasi-normę prawną, tzn. że TK przyznał sobie rolę prawotwórczą, wprowadzając w drodze orzeczenia nowy przepis określający – właściwy według TK – próg większości, co zdecydowanie wykracza poza zakres jego kognicji.

Opinia o braku umocowania TK do określenia właściwej większości znajduje poparcie w zdaniach odrębnych do głosowanego wyroku zawartych przez dwóch sędziów

¹¹B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, R. IV, nr 1, s. 14–15.

w osobach sędziego B. Sochańskiego i sędziego R. Wojciechowskiego. W swoim zdaniu odrębnym sędzia Wojciechowski trafnie wskazał na fakt, że TK w uzasadnieniu bezpodstawnie wskazał na swoje uprawnienie do interpretacji woli inicjującego postępowanie, gdy ten stawia zarzut wobec wadliwej normy prawnej, mimo jej błędnego rozumienia. Tymczasem ani we wniosku formalnym, ani w toku rozprawy reprezentant wnioskodawców nie wnosił do TK o określenie większości, a jedynie o zgodność z Konstytucją RP większości bezwzględnej w przedmiotowym wypadku. To zaś sprawia, że TK nie miał podstaw do określenia właściwej większości, nawet powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, bo i sam wnioskodawca o to nie wnosił. Sędzia Wojciechowski trafnie również zarzucił wadę orzeczenia w tym zakresie, w którym stwierdza ono, że ustawodawca dokonał sprzecznego z Konstytucją RP pominięcia prawodawczego, o czym – jak dowodził R. Wojciechowski – nie może być mowy z co najmniej kilku względów. O pominięciu prawodawczym nie może być mowy chociażby z tej przyczyny, że Konstytucja RP w art. 201 nakazuje ustawodawcy uregulowanie trybu postępowania przed TS w drodze ustawy, co zostało przez ustawodawcę uczynione. Idąc dalej, ustawodawca określił katalog osób sprawujących funkcje publiczne podlegających ustawie o TS oraz stosowne większości niezbędne do pociągnięcia do odpowiedzialności określonych osób. Kwestią zupełnie oderwaną od procesowej dopuszczalności czynności podjętych przed TK jest fakt bezwzględnej większości jako wystarczającej do pociągnięcia Prezesa NBP, bo ta być może rzeczywiście jest zbyt blaha. Niemniej jednak konstytucyjna rola TK w ustroju państwa ograniczać się powinna do tzw. negatywnej kontroli prawa, a w drodze głosowanego orzeczenia TK niejako przyznał sobie rolę ustawodawcy pozytywnego, jako twórcy przepisów, narzucając adekwatną – według TK – większość trzech piątych.

Niestety, powagi orzeczeniu TK odejmują również aspekty nie tylko natury interpretacyjnej – również takie jak podpieranie się orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, które w przeszłości było uznawane za niezgodne z Konstytucją RP, czym podważano autorytet najwyższego organu sądowego w UE¹², oraz podstawy członkostwa Polski w UE. To dowodzi pewnego rodzaju relatywizmu TK wobec istoty i wagi orzeczeń Trybunału. Innym zarzutem wobec TK jest przywoływanie się na poglądy prawników, wobec których, jak wynika z medialnych doniesień, toczą się postępowania karne z art. 230 Kodeksu karnego. Wyjątkowo dynamiczne było również postępowanie w przedmiotowej sprawie toczące się przed TK, bowiem od daty wpływu wniosku o zbadanie konstytucyjności do momentu wydania orzeczenia minęły zaledwie 42 dni, co stanowi wręcz rekordowe tempo rozpoznania sprawy przez TK. Według różnych źródeł przeciętny czas pracy TK nad konkretnym orzeczeniem wynosi od 24 do 36 miesięcy (w zależności od lat objętych statystyką), a były również sprawy, które nie doczekały się orzeczenia od ok. 5 lat.

¹²Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, OTK-A 2024, Nr 58.

Konkludując wyrażoną w tym tekście opinię na temat wyroku o sygn. akt K 23/23, należy wskazać na niejednoznaczność tego orzeczenia. W części pierwszej dotyczącej zawieszenia na urzędzie Prezesa NBP, wobec którego skierowano wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, TS orzekł właściwie, uwzględniając szereg norm właściwych dla państwa praworządnego. W części jednak dotyczącej możliwości pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności po uzyskaniu stosownej, wyrażonej w ustawie o TS większości, TS w całym swoim majestacie niestety się pomylił. W szczególności należy zważyć na fakt, że postawienie w stan oskarżenia nie oznacza skazania oskarżonego urzędnika, bowiem ma on pełne prawo do obrony. Co więcej, udowodnienie winy w związku z pełnioną funkcją Prezesowi NBP w ramach wniosku złożonego Marszałkowi Sejmu w dniu 23 marca 2024 r. i podniesionych w nim zarzutów w części mogłoby nie znaleźć faktycznego i prawnego uzasadnienia. Funkcja Prezesa NBP nie jest bowiem *stricte* autonomiczna i zazwyczaj wymaga współdziałania w ramach piastowanej funkcji z kluczowymi dla NBP organami, jak Rada Polityki Pieniężnej czy Zarząd NBP. Udowodnienie winy byłoby zatem bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. Orzekając w taki sposób, TK uniemożliwił *de facto* skontrolowanie okoliczności stanowiących zarzuty wobec Prezesa NBP Adama Glapińskiego, czym sam TK naruszył zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz trójpodział władzy (art. 10 Konstytucji RP), a także ogólne paradygmaty życia publicznego oparte na transparentności i przejrzystości określone np. w art. 61 Konstytucji RP, gdzie ustrojodawca nadał obywatelom prawo do bycia informowanym o działalności osób pełniących funkcje publiczne¹³, którą należy wiązać z zasadą zwierzchności narodu nad działalnością władzy (art. 4 Konstytucji RP). W takim kontekście zablokowanie przez TK realnej możliwości pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej podaje w wątpliwość rzetelność i sprawność funkcjonowania państwa, o czym wspominali W. Sokolewicz i K. Wojtyczek¹⁴. Trudno antycypować wszystkie skutków, które może wywołać głosowany wyrok, ale jednym z nich jest bagatelizowanie ewentualnej odpowiedzialności przez przyszłych prezesów NBP, a brak ryzyka odpowiedzialności może skłaniać do ryzykownych decyzji w związku z piastowaną funkcją.

¹³M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 61.

¹⁴W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 61.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, R. IV, nr 1.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Grzesik-Kulesza M., Klejnowska M., Pastuszko G., *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Łacny J., *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6.
- Steinborn S. (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 18.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1993 r., Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 125, poz. 1372).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, OTK-A 2024, Nr 58.
- Wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, OTK-A 2024, Nr 15.

Źródła internetowe

- European Central Bank, *Przepisy instytucjonalne. Statut ESBC i EBC*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2012pl.pdf>.

**A commentary to the Judgment of the Polish Constitutional Court,
ref. K 23/23, of January 11, 2024, on holding the President
of the National Bank of Poland responsible to the State Tribunal
(partially critical)**

Summary

The glosa analyzes the judgment of the Constitutional Court (CC), which ruled unconstitutional the provisions allowing the President of the National Bank of Poland to be held accountable before the State Tribunal. The main objections to the CC's verdict were considered to be the partisanship of the ruling, as the influence of political factors is clear, rather than solely legal arguments. Violation of the principle of legality, since the CC went beyond the scope of the complaint, over-interpreted the will of the Applicants and attributed to itself a law-making role in the matter of fact. Thus, it undermined the principle of the tripartite division of power. As a result of the CC's judgment, the control over persons holding high public functions has been limited, making it possible for them to abuse their power.

However, the assessment of the analyzed judgment of the Constitutional Court is not unequivocal, as the author admits the correctness of the Constitutional Court's assessment of Article 11 of the Law on the State Tribunal, hence the conclusion of the glosa is only partially critical.

Keywords: Judgment, ref. K 23/23, constitutional responsibility, NBP President, Constitutional Court, State Court