



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 lutego 2024 r.

Pozycja 15

WYROK

z dnia 11 stycznia 2024 r.

Sygn. akt K 23/23*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Bogdan Świączkowski
Rafał Wojciechowski,

protokolant: Joanna Rosół,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 stycznia 2024 r., wniosku grupy posłów 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 związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, z art. 227 Konstytucji, art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. poz. 864/2, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47) oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 230),
- 3) art. 13 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego, z art. 227 Konstytucji, art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4,

o r z e k a:

1. Art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) w zakresie, w jakim umożliwia zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego wskutek podjęcia przez

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 stycznia 2024 r. w Dz. U. poz. 95.

Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 13 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 w części, w jakiej odsyła do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 13 ust. 1b ustawy powołanej w punkcie 1, wskutek pominięcia odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) w piśmie z 29 listopada 2023 r. (dalej: wniosek) wniosła o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762; dalej: ustawa) z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, po drugie, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: Prezes NBP), z art. 227 Konstytucji, art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47; dalej: TfUE) oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 230; dalej: Protokół), po trzecie, art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP, z art. 227 Konstytucji, art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 125, poz. 1372; dalej: ustawa nowelizująca), która wprowadziła do ustawy regulację większości niezbędnej do pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu organów wymienionych w art. 198 Konstytucji oraz w art. 156 ust. 2 Konstytucji, miała na celu, jak stwierdzono w uzasadnieniu jej projektu, dostosowanie przepisów ustawy do rozwiązań zawartych w Konstytucji. Jednak, zdaniem wnioskodawcy, cel ten, wbrew intencjom ustawodawcy, nie został osiągnięty w treści ustawy nowelizującej, która ukształtowała treść art. 13 ust. 1a i 1b ustawy.

Wnioskodawca podkreślił znaczenie, wynikającej z art. 227 Konstytucji, zasady niezależności banku centralnego i jego organów, która jest nazywana również zasadą autonomii, zwracając uwagę, że składa się na nią przede wszystkim konieczność zapewnienia swobody działania Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) i wyeliminowanie możliwości wywierania wpływu innych organów na działalność banku centralnego. Podkreślił ponadto, że

wprawdzie zasada ta nie została wprost wysłowiona we wskazanym wzorcu kontroli, niemniej stanowi konsekwencję „założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu” (s. 11 wniosku). Przytoczył pogląd W. Sokolewicz, że „(...) intencja twórców konstytucji jest jasna – wobec wstrząsów i niepokoju życia politycznego należy zachować względną autonomię polityki pieniężnej państwa w interesie jej stabilności i przewidywalności, a tym samym równowagi gospodarki narodowej. A to zakłada niezależność NBP w stosunku do tych władz publicznych zwłaszcza które pochodzą z politycznego nadania i są uwrażliwione na wszelkie bodźce płynące z ośrodków partyjnej polityki. Nakazuje to ostrożność wobec prób takiego nowelizowania ustaw zwykłych, które mogłyby podważyć konstytucyjną zasadę niezależności NBP, czy choćby tylko wywoływać wątpliwości co do spójności z tą zasadą” (W. Sokolewicz, uwagi do art. 227, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 15; s. 11 wniosku).

Wnioskodawca wskazał problemy konstytucyjne wynikające z zawieszenia *ex lege* w czynnościach osoby pociągniętej uchwałą Sejmu, podjętą bezwzględną większością głosów (niekwalifikowaną) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Perspektywa podjęcia takiej uchwały „[m]oże (...) stać się sposobem politycznego nacisku – z jednej strony może służyć «ukaraniu» Prezesa (...) [NBP] za prowadzoną przez (...) [NBP] politykę pieniężną, która jest wyłączną kompetencją (...) [NBP], a która jest sprzeczna z wolą rządu lub sejmowej większości. Z drugiej strony może służyć do wymuszenia na Prezesie (...) [NBP] postępowania w określony, zależny od legislatury i egzekutywy, sposób” (s. 18 i 19 wniosku).

Wnioskodawca stwierdził, że wbrew intencjom ustawodawcy, wskazanym w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, bezwzględna większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uregulowana w art. 13 ust. 1a ustawy, jest za niska, aby zapewnić realizację konstytucyjnej zasady niezależności NBP i Prezesa NBP, a zwłaszcza, aby zagwarantować ich ochronę przed wpływami politycznymi, uniemożliwiającymi niezależną politykę pieniężną. Podkreślił, że szczególne konstytucyjne gwarancje trwałości piastowania urzędu Prezesa NBP wynikają z zasady jego kadencyjności (art. 227 ust. 3 Konstytucji). Powoływanie Prezesa NBP na sześcioletnią kadencję czyni prawdopodobnym założenie, że część urzędowania będzie miała miejsce w warunkach kohabitacji z większością sejmową odmienną od tej, która zdecydowała o wyborze określonej osoby na stanowisko Prezesa NBP. „[D]ługotrwałość (...) kadencji Prezesa NBP (...) [ma] zagwarantować (...) stabilność niezbędną do realizacji długofalowych celów polityki pieniężnej” (L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, uwagi do art. 227, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 3; s. 27 wniosku). „Wprost wskazuje się, że kadencyjność to kluczowy element ustrojowy niezależności Prezesa (...) [NBP]” (s. 27 wniosku). Z „niezależnością (...) [NBP] jako instytucji współbrzmi niezależność Prezesa NBP (...) [, który] jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6 lat” (M. Bartoszewicz, uwagi do art. 227, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, uwaga nr 6; s. 27 wniosku). Wnioskodawca skonkludował, że bezwzględna większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przewidziana w art. 13 ust. 1a ustawy, ukształtowanym przez ustawę nowelizującą, „nie gwarantuje, wbrew wyrażonym intencjom ustawodawcy, uniezależnienia tej procedury od możliwości jej politycznej instrumentalizacji” (s. 27 wniosku).

1.2. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podniósł, „iż w doktrynie, nawiązując do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wskazuje się, że «[d]omniemanie niewinności odnosi się (...) do

każdego dopuszczającego się zabronionego czynu, a nie tylko do oskarżonego, a więc w zastanym przez konstytucję stanie prawnym, także wobec osoby, którą dopiero podejrzewa się czy nawet tylko *nie wyklucza się* popełnienia przez nią przestępstwa. Tak też, w sposób jednoznaczny, orzeka ETPC (por. np. orzeczenie Minelli przeciwko Szwajcarii z 25 marca 1983 r.)» (s. 6-7 wniosku).

Zdaniem wnioskodawcy „w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego domniemanie niewinności nie przysługuje wyłącznie w ramach procedur karnych *sensu stricto*, lecz w każdym postępowaniu o charakterze represyjnym: «Trybunał Konstytucyjny podziela zapatrywanie wnioskodawcy i Marszałka Sejmu, iż uregulowanie domniemania niewinności w Konstytucji, wśród przepisów dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela, oznacza rozszerzenie zakresu stosowania zasady poza ramy procesu karnego» (...) [w]yrok (...) [TK] z 29 stycznia 2002 r., [sygn.] K 19/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 1. Podobnie zob. wyrok (...) [TK] z 11 września 2001 r., [sygn.] SK 17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165 oraz wyrok (...) [TK] z 2 kwietnia 2015 r., [sygn.] P 31/12, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 44. (...) Warunkiem uznania danego postępowania za represyjne i zastosowania zasady domniemania niewinności jest, aby celem danego postępowania było ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji, a jego konstytutywnym, elementem przesądzenie o winie sprawy – skoro należy uznawać go, do momentu ostatecznego orzeczenia, za «niewinnego» (...) [w]yrok (...) [TK] z 19 października 2004 r., [sygn.] K 1/04, OTK-A 2004, Nr 9, poz. 93 i cytowane tam orzecznictwo» (s. 7-8 wniosku).

Wnioskodawca podkreślił, że art. 42 ust. 3 Konstytucji wpływa tylko pośrednio na sytuację osób dotkniętych postępowaniami o charakterze represyjnym, dlatego został on wskazany jako wzorzec kontroli w związku z art. 60 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy narusza powyższe wzorce, ponieważ reguluje zawieszenie osoby w czynnościach *ex lege*. Tym samym uniemożliwia zbadanie proporcjonalności i adekwatności zawieszenia w czynnościach konkretnej osoby w konkretnej sprawie oraz niezbędności zastosowania tego środka dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Ustawa nie reguluje granic czasowych zawieszenia ani możliwości jego wzruszenia. Tym samym nie zawiera gwarancji procesowych osoby zawieszanej w czynnościach. Wnioskodawca podkreślił również, że decyzji o zawieszeniu w czynnościach nie podejmuje organ sądowy, tylko „Sejm, będący ciałem *stricte* politycznym, który swoje decyzje opiera na przesłankach, które mogą mieć charakter arbitralny i doraźny. Przedłużające się zawieszenie w czynnościach danej osoby może też powodować utratę zaufania opinii publicznej wobec niej, co jest niezbędnym elementem piastowania funkcji w ramach konstytucyjnych centralnych organów państwa» (s. 18 wniosku).

1.3. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa NBP, z art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu.

Zgodnie z art. 130 TfUE „[w] wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Art. 7 Protokołu stanowi: „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 cen-

tralny, ani członek któregokolwiek 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”. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 2 Protokołu „[s]tatuty 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”.

Wnioskodawca przytoczył opinię Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) Juliane Kokott przedstawioną 29 kwietnia 2021 r. w sprawie C-3/20, w której interpretując art. 130 TfUE, stwierdziła m.in., że „«[n]iezależność (...) [Europejskiego Banku Centralnego], krajowych banków centralnych i członków ich organów decyzyjnych jest, zgodnie z koncepcją traktatów niezbędnym warunkiem zapewnienia stabilności cen – głównego zadania (...) [Europejskiego Systemu Banków Centralnych; dalej: ESBC]. Tę niezależność mogłoby bowiem zakłócać także prowadzenie przeciwko prezesowi banku krajowego, w związku z jego zadaniami o charakterze czysto krajowym lub nawet w sprawach o charakterze niesłużbowym, krajowego dochodzenia lub postępowania karnego oraz nałożenie na niego przez władze publiczne środków zapobiegawczych»” oraz że „«prezes krajowego banku centralnego może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Z orzecznictwa (...) [TSUE] wynika w tym względzie, że przepis ten znajduje zastosowanie do każdego środka, który *de facto* prowadzi do tego, że wykonywanie funkcji prezesa banku centralnego staje się niemożliwe» (...) ECLI:EU:C:2021:344, pkt 136 i n.” (s. 14-15 wniosku).

Ponadto wnioskodawca powołał się na wyrok TSUE z 26 lutego 2019 r., „*Rimšēvičs i EBC/Łotwa*, C-202/18 i C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139, pkt 46 i n.”, wydany na kanwie sprawy dotyczącej prezesa łotewskiego banku centralnego, w którym TSUE stwierdził m.in., że „[p]rzyznając bezpośrednio Trybunałowi uprawnienie do kontroli zgodności z prawem decyzji w przedmiocie zwolnienia prezesa krajowego banku centralnego z urzędu państwa członkowskie podkreśliły wagę, jaką przywiązują do niezależności osób pełniących te funkcje. (...) Gdyby zaś można było podjąć nieuzasadnioną decyzję o zwolnieniu prezesów krajowych banków centralnych z urzędu, ich niezależność zostałaby poważnie zagrożona (...). W tym względzie należy po pierwsze zauważyć, że nałożony na prezesa krajowego banku centralnego czasowy zakaz pełnienia przezeń obowiązków może stanowić środek służący wywieraniu na niego nacisku. Z jednej strony, o czym świadczą okoliczności rozpatrywanych spraw, taki zakaz może mieć szczególną wagę w przypadku prezesa, na którego został nałożony, w sytuacji gdy został ustanowiony na nieokreślony czas i może w związku z tym obowiązywać przez znaczną część jego kadencji. Z drugiej strony, ze względu na swój czasowy charakter, zakaz ten może stanowić skuteczny środek nacisku (...). [Z]e 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*)” (s. 15-16 wniosku).

Wnioskodawca stwierdził, że zawieszenie Prezesa NBP w czynnościach uniemożliwiłoby jego uczestniczenie w ramach ESBC, ponieważ zgodnie z Protokołem w pracach ESBC nie mogą brać udziału pełniący obowiązki prezesa banku centralnego.

1.4. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP, z art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu, opierając ją w większości na dorozumianym odesłaniu do przytoczonego powyżej wyroku TSUE oraz opinii Rzecznika Generalnego TSUE i podkreślając, że pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą Sejmu podjętą bezwzględnią większością w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów nie sposób pogodzić z gwarancjami niezależności wynikającymi z prawa pierwotnego Unii Europejskiej, wyrażonymi w przepisach wskazanych w *petitum* wniosku.

Wnioskodawca podniósł, że „[j]ak wskazuje się w doktrynie [W. Sokolewicz, uwagi do art. 227..., s. 12], europejski sposób rozumienia niezależności ustalił w *de facto* wiążący sposób Europejski Instytut Walutowy z 1996 r. (...) *Progress Towards Convergence*, Europejski Instytut Walutowy, Frankfurt nad Menem, listopad 1996 (...), a następnie Europejski Bank Centralny w swoich cyklicznych raportach o konwergencji (...) *Raport o konwergencji*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem, czerwiec 2022 (...)” (s. 16-17 wniosku). Wyróżniono w nich niezależność funkcjonalną, instytucjonalną, personalną oraz finansową banku centralnego, a każda z nich winna zostać zapewniona w jak najszerszym zakresie w prawie państw członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ każdy z wymienionych rodzajów niezależności banku centralnego wynika z prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

2. W piśmie z 12 grudnia 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) zajął stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że: po pierwsze, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, po drugie, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim ma zastosowanie do Prezesa NBP, jest niezgodny z art. 227 Konstytucji, art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu, po trzecie, art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim umożliwia pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w drodze uchwały podjętej przez Sejm bezwzględnią, a nie kwalifikowaną większością głosów, jest niezgodny z art. 227 Konstytucji, art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu.

PG wskazał, że Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności NBP i jego organów, niemniej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził ją z art. 227 Konstytucji w wyrokach z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95) i 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109) oraz że stanowisko TK zostało zaaprobowane w doktrynie prawa. PG stwierdził również, że wątpliwości podniesione przez wnioskodawcę są w większości zbieżne z postulatami przedstawionymi w piśmiennictwie prawniczym.

3. W piśmie z 2 stycznia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W piśmie z 10 stycznia 2024 r. (wpłynęło 11 stycznia 2024 r.) PG zmienił stanowisko przedstawione w piśmie z 12 grudnia 2023 r. i wniósł o stwierdzenie, że: po pierwsze, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 Konstytucji, po drugie, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa NBP, jest zgodny z art. 227 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 14 ust. 2 Protokołu w związku z art. 130 TfUE i art. 7 Protokołu, po trzecie, art. 13 ust. 1a ustawy w zakre-

się, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP, nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 14 ust. 2 Protokołu w związku z art. 130 TfUE oraz art. 7 Protokołu. W pozostałym zakresie PG wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. PG poinformował, że pisemne uzasadnienie stanowiska zostanie przekazane niezwłocznie po jego sporządzeniu.

5. W piśmie z 11 stycznia 2024 r. Sejm wniósł o skierowanie do TSUE pytania prejudycjalnego, czy art. 14 ust. 2 Protokołu oraz art. 130 TfUE i art. 7 Protokołu „należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują automatyczne zawieszenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w czynnościach, w wyniku podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu?”. Ponadto Sejm wniósł o zawieszenie postępowania do czasu wydania orzeczenia TSUE zawierającego odpowiedź na pytanie.

6. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 11 stycznia 2024 r., po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, wniosku Sejmu o „zawieszenie postępowania do czasu wydania orzeczenia TSUE, zawierającego odpowiedź na (...) pytanie” zawarte we wniosku „o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, postanowił oddalić wniosek.

7. Sejm nie przedstawił merytorycznego stanowiska w sprawie wniosku, w szczególności nie odniósł się do zarzutów niezgodności przedmiotu wniosku z konstytucyjnymi wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę.

II

Na rozprawie 11 stycznia 2024 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że Prokurator Generalny dysponował wystarczającą ilością czasu na zajęcie stanowiska z pełnym uzasadnieniem, nawet w przypadku decyzji o zmianie stanowiska, w związku z powołaniem nowej Rady Ministrów. Mimo to, przedstawił zmienione stanowisko bez uzasadnienia. PG wyznaczył pełnomocnika w sprawie, który wziął udział w rozprawie. TK stwierdził, że wobec powyższego nie istnieją przeszkody formalne dla jej przeprowadzenia.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że punktem odniesienia dla określenia większości wymaganej przez Konstytucję dla pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: Prezes NBP) do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu mogłaby być większość przewidziana dla pociągnięcia członka Rady Ministrów do takiej odpowiedzialności i zastosowanie w tej sprawie analogii względem Prezesa NBP, chociaż przyjęcie takiej regulacji ustawowej musiałoby stanowić efekt konsensusu w parlamencie. Minimalnym oczekiwaniem wnioskodawcy, o które wnosi, jest orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozważania ogólne.

1.1. Konstytucja reguluje wprost procedurę pociągnięcia organu władzy państwowej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (odpowiedzialności konstytucyjnej) tylko w przypadku Prezydenta (postawienie Prezydenta w stan oskarżenia – art. 145 ust. 2 Konstytucji) oraz członków Rady Ministrów (pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – art. 156 ust. 2 Konstytucji). W przypadku Głowy Państwa kompetencja taka przysługuje Zgromadzeniu Narodowemu decydującemu większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, w przypadku członków Rady Ministrów – Sejmowi większością trzech piątych ustawowej liczby posłów. Regulacja konstytucyjna jest lakoniczna w stosunku do odpowiedzialności konstytucyjnej pozostałych organów władzy państwowej i ogranicza się do ich wskazania w art. 198 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnym Dowódca Sił Zbrojnych.

Nie określa m.in. organu kompetentnego do pociągnięcia tych podmiotów do odpowiedzialności konstytucyjnej, z wyjątkiem odpowiedzialności Prezydenta i członków Rady Ministrów. W szczególności, Konstytucja nie stanowi, że to Sejm jest organem kompetentnym do pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: Prezes NBP) do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Bezpośrednie odesłanie do regulacji ustawowej, wyrażone w art. 201 Konstytucji, obejmuje wyłącznie organizację Trybunału Stanu i tryb postępowania przed tym organem. Konieczność ustawowej regulacji procedury pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu organów wskazanych w art. 198 ust. 1 Konstytucji wynika z konstytucyjnej zasady domniemania materii ustawowej we wszystkich obszarach, które nie zostały konstytucyjnie zastrzeżone dla innego typu źródła prawa. W szczególności, procedura pociągnięcia organu władzy państwowej, wskazanego w art. 198 ust. 1 Konstytucji, do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu nie stanowi części spraw objętych autonomią regulaminową Sejmu. Zgodnie z art. 112 Konstytucji obejmują one jedynie organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu, tryb powoływania i działalności jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Sejm w regulaminie izby nie może przyznać sam sobie kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie pociągnięcia organów władzy publicznej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ani zdecydować o procedurze poprzedzającej podjęcie takiej uchwały, w szczególności określić większości niezbędnej do podjęcia takiej uchwały. Jest to bowiem w całości materia ustawowa.

W związku z brakiem regulacji konstytucyjnej przesadzającej kompetencję Sejmu do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, art. 120 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym Sejm podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej, nie może mieć zastosowania do odpowiedzi na pytanie, jaką większością Sejm może pociągnąć Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Milczenie Konstytucji na temat organu kompetentnego do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowie-

działności przed Trybunałem Stanu i w konsekwencji przekazanie tego zagadnienia przez ustrojodawcę do obszaru materii ustawowej skutkuje obowiązkiem pełnego uregulowania w ustawie procedury pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej, w tym również obowiązkiem określenia w ustawie odpowiedniej większości w przypadku ustawowej regulacji przewidującej w tym wypadku kompetencję Sejmu. Określenie większości niezbędnej do podjęcia uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w przypadku decyzji o powierzeniu tej kompetencji Sejmowi, należy w całości do materii ustawowej, a regulacja ustawowa musi także w tym aspekcie – co oczywiste – respektować treść Konstytucji w rozumieniu wskazanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wykładnia art. 120 Konstytucji nie może doprowadzić do wniosku sprzecznego z pozostałymi przepisami Konstytucji, a taka sytuacja zaistniałaby w przypadku uznania, jakoby pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu mogło nastąpić uchwałą Sejmu podjętą zwykłą większością. Ponadto, Sejm nie może określić takiej większości ani w regulaminie Sejmu, ani w innym rodzaju uchwały. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109), orzekł, iż „[p]od rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie można za pomocą uchwał Sejmu zmieniać porządku konstytucyjnego państwa”.

Konstytucja przesądza, że postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu skutkuje zawieszeniem sprawowania urzędu przez Prezydenta. Nie przewiduje jednak takiego skutku w przypadku podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ani w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej innych organów władzy państwowej, wskazanych w art. 198 Konstytucji, w stosunku do których Konstytucja nie przesądza, kto jest władny do podjęcia decyzji o ich pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Dotyczy to również Prezesa NBP, względem którego Konstytucja przesądza możliwość ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, nie wskazując jednak organu właściwego do podjęcia takiej decyzji. Ponadto, Konstytucja nie stanowi literalnie, że w przypadku pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, zostaje on zawieszony w czynnościach.

1.2. Dalsza regulacja została sprecyzowana w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762; dalej: ustawa). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, „Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów;
- 3) Prezes Narodowego Banku Polskiego;
- 4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli;
- 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
- 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem;
- 7) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych”.

Zgodnie z art. 5 ustawy Sejm jest wyłącznie kompetentny do pociągnięcia osób wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 ustawy do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Wstępny wniosek o pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu może złożyć do Marszałka Sejmu Prezydent lub 115 posłów (art. 6 ust. 2 ustawy) albo komisja śledcza powołana na podstawie art. 111 Konstytucji (art. 6 ust. 3 ustawy). Większość niezbędną do postawienia organów wskazanych w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 ustawy uregulowano w jej art. 13, zgodnie z którym:

„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.

1b. Uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2, Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów”.

Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy „[u]chwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy”.

2. Częściowe umorzenie postępowania.

Wnioskodawca (grupa posłów) wniósł o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, po drugie, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do Prezesa NBP, z art. 227 Konstytucji, art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47, dalej: TfUE) oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 230; dalej: Protokół), po trzecie, art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP, z art. 227 Konstytucji, art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu.

Z pierwszego punktu *petitum* wniosku wynika, że zdaniem wnioskodawcy niezgodny z konstytucyjnymi wzorcami kontroli jest w całości przepis skutkujący zawieszeniem w czynnościach piastuna organu władzy państwowej pociągniętego uchwałą Sejmu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Ograniczając zatem analizę wyłącznie do *petitum* wniosku, należy stwierdzić, że w tej części wniosek zmierza do derogacji przepisu skutkującego zawieszeniem w czynnościach z powodu pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wszystkich podmiotów (piastunów organów władzy państwowej) wskazanych w art. 1 ust. 1 pkt 2-7 ustawy, czyli Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów, Prezesa NBP (art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, której Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem i Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Jednak grupa posłów przeprowadziła analizę tego przepisu wyłącznie w tej części, w której dotyczy on Prezesa NBP.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis nadmiernie ogranicza zakres korzystania przez osobę pociągniętą przez Sejm do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu z konstytucyjnego prawa i zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji – „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”). Wnioskodawca podkreślił, że wzorzec ten „jedynie pośrednio wpływa na sytuację osób, wobec których toczą się postępowania represyjne” (s. 9 wniosku), dlatego konieczne było, zdaniem wnioskodawcy, wskazanie jako wzorca art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z jej art. 60 („Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”), z punktu widzenia dopuszczalnych konstytucyjnie naruszeń w zakresie korzystania z obydwu praw konstytucyjnych łącznie (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pomimo trafnego scharakteryzowania zasady domniemania niewinności i zasady równego dostępu obywateli polskich do służby publicznej, wnioskodawca nie zaprezentował przekonującej argumentacji uzasadniającej adekwatność tych wzorców do oceny art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy. Nie wskazał w szczególności, w jakim sensie zawieszenie w czynnościach piastuna organu państwowego pociągniętego uchwałą Sejmu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu miałyby naruszać zasadę domniemania niewinności lub ograniczać prawo równego dostępu do służby publicznej. W związku z tym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o orga-

nizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), Trybunał postanowił umorzyć postępowania w części określonej w pkt 1 *petitum* wniosku, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Odnosząc się do drugiego i trzeciego punktu *petitum* wniosku, grupa posłów wskazała, że podstawowym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie była kwestia zgodności z Konstytucją normy regulującej zawieszenie w czynnościach Prezesa NBP wskutek jego pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą Sejmu podjętą jedynie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w świetle art. 227 Konstytucji, z którego TK wyprowadził zasadę niezależności NBP oraz jego Prezesa. Większość niezbędna do pociągnięcia Prezesa NBP uchwałą Sejmu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu nie gwarantuje, zdaniem wnioskodawcy, niezależności tej instytucji, podobnie jak zawieszenie Prezesa NBP w czynnościach wskutek uchwały podjętej taką większością przez Sejm. Ten ostatni organ władzy publicznej jest wyłaniany przez Naród w procesie *stricte* politycznym oraz zasadniczo podejmuje decyzje zgodne z programem politycznym większości rządowej, zwłaszcza gdy nie wymagają one szerszego konsensusu, angażującego przynajmniej część opozycji, do uzyskania wyższej niż bezwzględna większość głosów. W treści wniosku znajduje się bogata argumentacja uzasadniająca niezgodność tego stanu rzeczy z wynikającą z art. 227 ust. 1 Konstytucji zasadą niezależności NBP oraz wskazująca, że status Prezesa NBP odgrywa kluczową rolę dla zachowania takiej niezależności, warunkującej skuteczne wykonywanie konstytucyjnych kompetencji NBP.

Wnioskodawca odnosi tę argumentację zarówno do drugiego, jak i trzeciego punktu *petitum* wniosku, wielokrotnie wskazując na związek problemu zbyt niskiej większości potrzebnej do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (sens trzeciego punktu *petitum* wniosku) z nieadekwatnością zawieszenia w czynnościach Prezesa NBP przez decyzję większości zazwyczaj pokrywającej się z tzw. większością rządową, która udzieliła wotum zaufania Radzie Ministrów i następnie wspiera ją w trakcie procesu legislacyjnego (istota drugiego punktu *petitum* wniosku).

Ponadto, w trzecim punkcie *petitum* wniosku nie zakwestionowano całości przepisu, a jedynie art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP. Wnioskodawca zestawiał większość kwalifikowaną trzech piątych ustawowej liczby posłów, przewidzianą w art. 156 ust. 2 Konstytucji i powtórzoną w art. 13 ust. 1b ustawy dla podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, z bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, wskazaną w art. 13 ust. 1a ustawy. Jednocześnie wnioskodawca przytoczył fragment uzasadnienia projektu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 125, poz. 1372; dalej: ustawa nowelizująca), która w tym samym przepisie, art. 1 pkt 10 lit. b ustawy nowelizującej, dodała ust. 1a i 1b do art. 13 ustawy, dostosowujące, w założeniu projektodawców, przepisy ustawy do przepisów Konstytucji: „Odnosnie Prezydenta i członków Rady Ministrów wielkości te są ustalone w Konstytucji, a odnośnie pozostałych osób proponuje się by do podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności wymagane było uzyskanie bezwzględnej większości głosów w Sejmie. Również to rozwiązanie ma na celu odsunięcie podejrzeń o polityczne wykorzystywanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej” (druk sejmowy nr 778, III kadencja).

Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca zdecydował o niższej większości w przypadku dotyczącym Prezesa NBP, stojąc na stanowisku, że prawdopodobieństwo wykorzystania instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej do bieżących celów politycznych jest znacznie mniejsze, niż względem członków Rady Ministrów. W ocenie wnioskodawcy, z art. 227 Konstytucji można w tym wypadku pogodzić tylko wymóg uzyskania większości kwalifikowanej, a regulacja przewidująca pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej

bezwzględną większością w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów jest z nim sprzeczna. Jedyłą większością kwalifikowaną przewidzianą w ustawie, jest większość trzech piątych ustawowej liczby posłów uregulowana w art. 13 ust. 1b ustawy.

Trybunał doszedł do wniosku, że grupa posłów przedstawiła w sposób wyczerpujący uzasadnienie zarzutu niezgodności scharakteryzowanego stanu prawnego ukształtowanego przez ustawę z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji, ale sposób redakcji punktów 2 i 3 *petitum* wniosku odbiega od przedmiotu kontroli wskazanego w sposób pośredni w bogatym uzasadnieniu wniosku. Możliwa jest jednak rekonstrukcja tego przedmiotu w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*.

Ponadto, Trybunał stwierdził, że argumentacja wskazana przez wnioskodawcę nie jest wystarczająca, aby Trybunał Konstytucyjny mógł zbadać zgodność przedmiotu kontroli z art. 227 ust. 4-7 Konstytucji. Konkluzja wnioskodawcy, że zasadę niezależności NBP należy zrekonstruować z całości tego artykułu, nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK dla uzasadnienia wniosku. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w tej części, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3. Przedmiot kontroli.

Ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytać przedmiot kontroli zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12 oraz wyrok TK z 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54). „Celem zasady *falsa demonstratio non nocet* jest niwelowanie nadmiernego aspektu formalnego w trakcie rozstrzygnięcia sprawy. Zasada ta jest stosowana przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu z racji istotności toczących się przed nim spraw (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64; również postanowienie z 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU A/2021, poz. 38). Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* pozwala «na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia) (...)» (postanowienie TK z 19 października 2021 r., sygn. akt SK 72/20, OTK ZU A/2021, poz. 55)” (wyrok TK o sygn. SK 13/20).

W oparciu o punkty 2 i 3 *petitum* wniosku i całość argumentacji przedstawionej w jego uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny postanowił zrekonstruować przedmiot kontroli, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*. W konsekwencji, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były: po pierwsze, art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim umożliwia zawieszenie w czynnościach Prezesa NBP wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, po drugie, art. 13 ust. 1a ustawy w części, w jakiej odsyła do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy, po trzecie, pominięcie odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy w treści art. 13 ust. 1b ustawy. Przedmiotem kontroli była zatem jedna norma prawna, jeden przepis poddany kontroli w części, a także kwestia, czy w art. 13 ust. 1b ustawy doszło do pominięcia prawodawczego ściśle powiązanego z treścią normy i przepisu stanowiących przedmiot kontroli. Norma prawna poddana kontroli umożliwiawała zawieszenie w czynnościach Prezesa NBP wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialno-

ści przed Trybunałem Stanu. Współtworzył ją m.in. przepis prawny w części poddanej kontroli, stanowiący drugi przedmiot kontroli. Art. 13 ust. 1a ustawy, odsyłając do jej art. 1 ust. 1 pkt 3, umożliwiał pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w drodze uchwały podjętej przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Trybunał zbadał również, czy doszło do pominięcia prawodawczego, poddając kontroli art. 13 ust. 1b ustawy, który nie odsyłając do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy, wyłączał Prezesa NBP z kręgu podmiotów, których pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga większości kwalifikowanej trzech piątych ustawowej liczby posłów.

Jeszcze w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji w orzecznictwie podkreślano, że „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co, w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie po wejściu w życie Konstytucji (zob. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121 i postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU A/2017, poz. 3).

W wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119), Trybunał podkreślił, że pominięcie prawodawcze może polegać na nieuwzględnieniu w regulacji prawnej pewnych podmiotów oraz że „w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe”. Jak bowiem uznał TK w wyroku o sygn. SK 22/01, „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

W wyroku z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19 (OTK ZU A/2023, poz. 102), Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „[p]ominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być «integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy» (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK)”.

W art. 13 ust. 1b ustawy wskazano, przez odesłanie do art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy, katalog podmiotów, w przypadku których uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu podejmuje Sejm większością trzech piątych ustawowej liczby posłów.

Zgodnie z treścią tego przepisu są to Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów. Trybunał zbadał, czy pominięcie w art. 13 ust. 1b ustawy odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy, a tym samym wykluczenie Prezesa NBP z kręgu podmiotów, których pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wymaga uchwały Sejmu podjętej większością trzech piątych ustawowej liczby posłów, narusza wskazane konstytucyjne wzorce kontroli, zwłaszcza w świetle uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, zgodnie z którym przyjęte w niej rozwiązania, także w odniesieniu do Prezesa NBP, miały na celu „odsunięcie podejrzeń o polityczne wykorzystywanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej” (druk sejmowy nr 778, III kadencja). Trybunał Konstytucyjny zbadał również, czy regulacja zawarta w art. 13 ust. 1a ustawy, określająca, przez odesłanie do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy, bezwzględną większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów jako właściwą do podjęcia uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, nie wyklucza zaistnienia w art. 13 ust. 1b ustawy pominięcia prawodawczego w rozumieniu ukształtowanym w dotychczasowym orzecznictwie TK (zob. cz. III, pkt 5 uzasadnienia wyroku).

4. Wzorce kontroli.

Z art. 227 ust. 1 Konstytucji wynika zasada niezależności NBP od innych organów władzy publicznej. Zdaniem Trybunału niezależność NBP jest *implicite* gwarantowana przez ten przepis (podobnie w wyroku TK o sygn. U 4/06). Jest ona niezbędną gwarancją umożliwiającą realizację podstawowych zadań NBP wskazanych w tym przepisie: emisji pieniądza na zasadzie wyłączności, ustalania i realizowania polityki pieniężnej oraz ochrony wartości polskiego pieniądza, m.in. w trakcie wypełniania dwóch pierwszych kompetencji (zob. wyrok TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). „Specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na jego niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na «apolityczności» tego banku” (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Trybunał podkreślił ponadto, że „[n]iezależność banku centralnego jest konsekwencją założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu. Postulat ten ma uzasadnienie historyczne, prawnoporównawcze i wynikające z praktycznego doświadczenia wzajemnych relacji władzy politycznej i banku centralnego” (wyrok TK o sygn. U 4/06).

Zgodnie z art. 227 ust. 2 Konstytucji Prezes NBP jest jednym z organów banku. Ochronie tej zasady służy sposób wyboru Prezesa NBP, wymagający współpracy między Prezydentem a Sejmem, a także zasadnicza nieusuwalność organów NBP, czyli Prezesa i Rady Polityki Pieniężnej. Zasada niezależności NBP od innych organów władzy publicznej obejmuje przede wszystkim wymóg zapewnienia niezależności Prezesa NBP, odgrywającego fundamentalną rolę w sprawnej realizacji konstytucyjnych kompetencji NBP. „Określenie kompetencji NBP, jego pozycji oraz zasad współdziałania z właściwymi organami państwa w Konstytucji i ustawie (...), 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” (wyrok TK o sygn. U 4/06). 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. Dlatego w kontekście niniejszej sprawy art. 227 ust. 1 Konstytucji należy postrzegać w związku z art. 227 ust. 2 i art. 227 ust. 3 Konstytucji, gdyż dotyczy ona określonego obszaru statusu prawnego Prezesa NBP sprawującego urząd przez okres kadencji chronionej konstytucyjnie.

„[W] sprawie K 26/03 (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to jednak reali-

zowanie 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. Huterski, *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)” (wyrok o sygn. U 4/06).

Wykładni art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji należy dokonać łącznie z treścią art. 198 Konstytucji, przewidującego odpowiedzialność Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania oraz z treścią art. 156 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, że uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje większością trzech piątych ustawowej liczby posłów. W świetle art. 198 Konstytucji zasada niezależności instytucjonalnej NBP, w tym przede wszystkim zasada niezależności Prezesa NBP od innych organów władzy państwowej, obejmująca zasadę kadencyjności jego urzędu, nie może wykluczyć postawienia Prezesa NBP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Nie sposób jednak pogodzić z nią, ale także z niezależnością funkcjonalną NBP, obejmującą konstytucyjne gwarancje samodzielności w wypełnianiu zadań NBP, 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. Zgodnie z art. 159 ust. 1 w związku z art. 158 ust. 2 i w związku z art. 158 ust. 1 Konstytucji do wyrażenia wotum nieufności ministrowi oraz całej Radzie Ministrów, w tym Prezesowi Rady Ministrów (art. 158 ust. 1 Konstytucji), wystarczy większość ustawowej liczby posłów. Wykładnia systemowa, ale również funkcjonalna art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji wyklucza zatem pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu oraz zawieszenie w czynnościach Prezesa NBP wskutek jego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej większością niższą niż większość trzech piątych ustawowej liczby posłów.

Art. 227 Konstytucji podlega w tym aspekcie niewątpliwie regułom interpretacji odchodzącym od dyrektyw wykładni literalnej. Już w wyroku o sygn. K 25/99, stwierdzając zgodność z Konstytucją zarządzeń Prezesa NBP skierowanych do banków komercyjnych, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „w rozpatrywanych przezeń sprawach odwołuje się on nie tylko do językowych, lecz także do pozajęzykowych metod wykładni, w tym do wykładni funkcjonalnej, czy też do – będącej szczególnym rodzajem tej ostatniej – wykładni celowościowej. Wykładnia funkcjonalna to taki sposób interpretacji tekstu prawnego, w którym bierze się pod uwagę kontekst funkcjonalny. Kontekst ten jest bardzo złożony. W jego skład wchodzi wszystkie fakty (np. ustrój ekonomiczny), reguły pozaprawne i oceny (np. cele prawa), które wpływają na rozumienie tekstu prawnego (J. Wróblewski, *Rozumienie prawa*

i jego wykładnia, Wrocław 1990, Ossolineum, s. 68-69). Wykładnia celowościowa jest odmianą wykładni funkcjonalnej, która charakteryzuje się tym, że ustalając znaczenie tekstu prawnego bierze się pod uwagę cele prawa. Stosunkowo szerokie korzystanie z wykładni funkcjonalnej i celowościowej nie może oznaczać jednak, że Trybunał Konstytucyjny posługuje się rozmaitymi metodami wykładni w sposób okazjonalny oraz że zakres i sposoby posługiwania się wykładnią pozajęzykową nie podlegają żadnym ograniczeniom. W państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu wypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może stworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwążającej. Również w tym wypadku językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni [w:] Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77)”.

Zaprezentowana wykładnia art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji, skutkująca obowiązkiem ustanowienia minimalnej większości trzech piątych ustawowej liczby posłów w przypadku decyzji ustawodawcy o powierzeniu Sejmowi kompetencji do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, wynika zwłaszcza z treści art. 227 ust. 3 Konstytucji, przewidującego zasadę kadencyjności tego urzędu, która implikuje konstytucyjną ochronę Prezesa NBP w stopniu wyższym niż przewidziana dla członka Rady Ministrów. Prezesa NBP chroni bowiem przede wszystkim, wsparta zasadą kadencyjności jego urzędu, zasada niezależności NBP od innych organów władzy publicznej, dlatego że „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza” (art. 227 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji); z tego i innych powodów w orzecznictwie TK wspomniano nawet o „niezawisłości NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone” (wyrok o sygn. U 4/06). Na tej podstawie we wskazanym uprzednio wyroku Trybunał uznał za niedopuszczalne poddanie NBP kontroli sejmowej komisji śledczej, argumentując, że ustawa „statuuje wprowadzenie obowiązku Prezesa NBP oraz innych przedstawicieli organów NBP przedstawienia informacji i udzielania wyjaśnień dotyczących polityki pieniężnej i działalności NBP przed Sejmem i Senatem oraz ich komisjami (...), jednak (...) stworzenie ustawowej podstawy do stosowania wobec NBP jednego z pozostałych w dyspozycji Sejmu środków kontroli nie prowadzi automatycznie do konkluzji o dopuszczalności stosowania pozostałych środków, zwłaszcza tych o większej intensywności (a takim – w porównaniu z obowiązkiem przedstawiania informacji i udzielania wyjaśnień – z pewnością jest poddanie działalności danego podmiotu kontroli komisji śledczej). Prezes

NBP nie ma «immunitetu» w zakresie swej działalności, ale to nie oznacza, że właściwe jest tworzenie wrażenia sytuacji nacisku politycznego; takie wrażenie może mieć negatywny «efekt mrozący» dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu” (wyrok o sygn. U 4/06). Tym bardziej wykładnia art. 227 ust. 1 Konstytucji nie może prowadzić do wniosku, że Prezesa NBP można pociągnąć do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą Sejmu podjętą większością niższą od przewidzianej dla pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów, politycznie odpowiedzialnego przed Sejmem.

5. Ocena przedmiotu z wzorcami kontroli.

Trybunał stwierdził, że z treści ustawy rekonstruowana jest norma prawna skutkująca zawieszeniem Prezesa NBP wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o jego pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Ustawa zawiera również dwa przepisy, dodane do niej przez ten sam przepis – art. 1 pkt 10 lit. b ustawy nowelizującej. Pierwszy z nich przewiduje bezwzględną większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów dla podmiotów w nim wskazanych (art. 13 ust. 1a ustawy), drugi – większość trzech piątych ustawowej liczby posłów dla wskazanych w nim organów (art. 13 ust. 1b ustawy). Obydwa przepisy odsyłają do art. 1 ust. 1 ustawy, tylko do różnych punktów. Zgodnie z przytoczonym uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, celem określenia większości potrzebnej do pociągnięcia podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 1a i art. 13 ust. 1b ustawy do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu było uniknięcie wykorzystania tej procedury do celów bieżącej polityki. Obydwa przepisy mają tożsamą treść, różnią się jedynie rodzajem uregulowanej większości i katalogiem podmiotów, wskazanych za pomocą odesłania do różnych punktów art. 1 ust. 1 ustawy.

Z konstytucyjną zasadą niezależności NBP powiązaną z ochroną niezależności jego Prezesa, gwarantowaną przez zasadę kadencyjności jego urzędu (art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji), nie można pogodzić rozwiązania przewidującego wymóg bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów dla pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą Sejmu. Jest to bowiem większość, którą Sejm dokonuje wyboru Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów (art. 154 ust. 3 Konstytucji), czy udziela jej wotum zaufania (art. 154 ust. 2), a zatem nie sposób uznać, że wymóg uzyskania takiej większości zapewnia jakkolwiek niezależność Prezesa NBP od każdorazowej większości rządowej w Sejmie. Przeciwnie, odejście od zasady pozostawienia Prezesa NBP obok bieżących sporów politycznych, stanowiącej dobry obyczaj w dotychczasowej polskiej kulturze politycznej, może potencjalnie uczynić z Prezesa NBP zakładnika większości rządowej w Sejmie. „Prezes NBP nie ma «immunitetu» w zakresie swej działalności, ale to nie oznacza, że właściwe jest tworzenie wrażenia sytuacji nacisku politycznego; takie wrażenie może mieć negatywny «efekt mrozący» dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu” (wyrok TK o sygn. U 4/06). To z kolei uniemożliwia realizację podstawowego zadania NBP, wskazanego w art. 227 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji, w postaci ochrony wartości polskiego pieniądza.

Wszystkie trzy powiązane ze sobą części przedmiotu kontroli naruszają art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji. Z zasady niezależności NBP i ochrony statusu jego Prezesa, gwarantowanej zasadą kadencyjności jego urzędu, wynika obowiązek ustanowienia regulacji ustawowej, która będzie przewidywała w przypadku uchwały Sejmu o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wymóg uzyskania większości kwalifikowanej. Rodzaje większości kwalifikowanej w Sejmie znane Konstytucji to większość dwóch trzecich głosów ustawowej liczby posłów, większość

dwóch trzecich w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, większość trzech piątych głosów ustawowej liczby posłów i większość trzech piątych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jediną znaną Konstytucji większością kwalifikowaną wymagana do pociągnięcia uchwałą Sejmu organu władzy państwowej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu jest większość trzech piątych ustawowej liczby posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji). Ochrona wartości polskiego pieniądza, jako podstawowe zadanie NBP, oraz zasada kadencyjności urzędu Prezesa NBP, jako gwarancja skutecznej realizacji tego celu, skutkują wynikającą z Konstytucji koniecznością wprowadzenia ustawowej regulacji przewidującej, w przypadku przyznania tej kompetencji Sejmowi, pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu większością co najmniej równą tej, która jest niezbędna do pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (przewidzianej w art. 156 ust. 2 Konstytucji). Jest to zatem większość trzech piątych ustawowej liczby posłów.

Ustawa przewiduje taką większość kwalifikowaną w art. 13 ust. 1b, który został wprowadzony do ustawy, jednym przepisem (art. 1 pkt 10 lit. b ustawy nowelizującej), wraz z art. 13 ust. 1a ustawy, ustanawiającym bezwzględną większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów dla podjęcia uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Trybunał stwierdził, że właśnie wskutek wejścia w życie wskazanego przepisu ustawy nowelizującej, art. 13 ust. 1a i art. 13 ust. 1b ustawy oraz norma rekonstruowana z art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy naruszały art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji. W treści art. 1 pkt 10 lit. b ustawy nowelizującej to właśnie pominięcie odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy, czyli brak wskazania Prezesa NBP w art. 13 ust. 1b ustawy, przewidującym wymóg większości trzech piątych ustawowej liczby posłów dla podjęcia uchwały o pociągnięciu podmiotów wskazanych w tym artykule do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, spowodowało naruszenie art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji przez wszystkie części składowe przedmiotu kontroli w sprawie zakończonej niniejszym wyrokiem. Również z tego powodu, wszystkie trzy części przedmiotu kontroli pozostają ze sobą w nierozwiązywalnym związku, wynikającym także jednoznacznie z argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę, dlatego Trybunał dokonał powyżej ich łącznej oceny, skutkującej stwierdzeniem ich niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pominięcie prawodawcze w art. 13 ust. 1b ustawy ma znaczenie fundamentalne dla zaistnienia stanu niezgodności całości przedmiotu kontroli ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Niekonstytucyjność innych części przedmiotu kontroli jest jedynie konsekwencją tego błędu ustawodawcy. Brak pominięcia prawodawczego w art. 13 ust. 1b ustawy i zastosowanie w jego treści odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy wykluczyłoby wprowadzenie do niej dwóch pozostałych niekonstytucyjnych norm. W świetle powyższego, ukształtowanie art. 13 ust. 1a ustawy w sposób sprzeczny z Konstytucją, jako konsekwencja pominięcia prawodawczego dokonanego tym samym przepisem ustawy nowelizującej w art. 13 ust. 1b ustawy, nie może stanowić argumentu przesądzającego o braku kognicji TK w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego zaistniałego w art. 13 ust. 1b ustawy.

Ustawodawca, kształtując treść art. 13 ust. 1a oraz art. 13 ust. 1b ustawy, zmierzał do zagwarantowania „odsunięci[a] podejrzeń o polityczne wykorzystywanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej” (druk sejmowy nr 778, III kadencja). Cel regulacji nie został spełniony wskutek naruszenia art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji. Gdyby ustawodawca nie dokonał niezgodnego ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli pominięcia prawodawczego w treści art. 13 ust. 1b ustawy, nie zdecydowałby się na wprowadzenie, tym samym przepisem ustawy nowelizującej, drugiego przepisu uznanego częściowo za niezgodny z Konstytucją, tj. art. 13 ust. 1a ustawy. Ukształ-

towanie treści drugiego z przepisów ustawy jest zatem konsekwencją pominięcia prawodawczego.

Niezgodne z konstytucyjnymi wzorcami kontroli uregulowanie w innym miejscu ustawy materii, której brak stwierdzono w przepisie objętym pominięciem prawodawczym, nie może stanowić argumentu dla braku kognicji TK do kontroli niezgodnego z Konstytucją pominięcia prawodawczego (zob. wyroki TK o sygn.: K 37/97, K 37/98, SK 7/00, SK 22/01, SK 39/03, K 50/13 i postanowienie TK o sygn. P 44/15). Decydując o przyznaniu Sejmowi kompetencji do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ustawodawca nie mógł, w świetle art. 227 ust. 1-3 Konstytucji, pominąć Prezesa NBP w katalogu podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 1b ustawy, których pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wymaga podjęcia uchwały większością trzech piątych ustawowej liczby posłów. Na tym polega zaistniałe pominięcie prawodawcze (por. wyrok TK o sygn. K 21/11).

Ustawodawca dostrzegł oczywistą konieczność uwzględnienia w treści art. 13 ust. 1b ustawy konsekwencji art. 156 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje większość trzech piątych ustawowej liczby posłów dla podjęcia uchwały o pociągnięciu członków Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Dostrzegł również konieczność wprowadzenia ustawowej gwarancji niezależności Prezesa NBP od bieżących sporów politycznych, przyznając mimo to Sejmowi – organowi *stricto* politycznemu z samej swej natury – kompetencję do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w art. 13 ust. 1a ustawy. W przeciwieństwie do przewidzianej w art. 156 ust. 2 Konstytucji odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów, Konstytucja nie wskazuje wprost organu, który powinien inicjować procedurę pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej propozycja przyznania Sejmowi kompetencji do inicjowania procedury odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP została zestawiona z przepisem Konstytucji określającym procedurę pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, do czego Konstytucja wprost umocowała Sejm, podejmujący decyzję w drodze uchwały. W przeciwieństwie jednak do statusu Prezesa NBP, Konstytucja przesądza również polityczną odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem, regulując, że to Sejm może wyrazić Radzie Ministrów lub ministrowi wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów (art. 158 i art. 159 Konstytucji), to Sejm odgrywa najistotniejszą rolę w kreacji Rady Ministrów, a także sprawuje nad nią kontrolę. Mimo to, w art. 156 ust. 2 Konstytucji przesądzono, że większość potrzebna do pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu jest większością wyższą niż większość niezbędna do wyrażenia Radzie Ministrów i ministrowi wotum nieufności, które skutkuje ich dymisją.

Ustawodawca zdecydował o przyjęciu wobec Prezesa NBP analogicznej do uregulowanej w art. 156 ust. 2 Konstytucji procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, przyznając kompetencję temu samemu organowi oraz przyjmując w ustawie tożsamą procedurę rozpoznawania wstępnego wniosku. Podobnie jak w przypadku członków Rady Ministrów zdecydował również o skutku podjęcia uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w postaci zawieszenia w pełnieniu urzędu, chociaż wyłączył taki skutek względem posłów pociągniętych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Podobieństwo obydwu procedur jest zatem bezdyskusyjne, podobnie jak nawiązanie regulacji ustawowej do treści art. 156 ust. 2 Konstytucji, przesądzające, jak można wnioskować z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, o decyzji prawodawcy przyznającej Sejmowi kompetencję do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Ustawodawca zróżnicował obie procedury tylko w zakresie większości niezbędnej do podjęcia stosownej uchwały odnośnie do członków Rady Ministrów i Prezesa NBP, abstrahując od tego, że w art. 156 ust. 2 Konstytucji procedura

przyjęta wobec członków Rady Ministrów, a powtórzona względem Prezesa NBP w ustawie w każdym detalu, za wyjątkiem wymaganej większości, przewiduje większość trzech piątych ustawowej liczby posłów i czyniąc to całkowicie dyskrejonalnie, twierdząc jednak, że będzie to stanowić gwarancję „odsunięcia podejrzeń o polityczne wykorzystywanie procedury odpowiedzialności konstytucyjnej” (druk sejmowy nr 778, III kadencja).

Ustawodawca ma prawo do podmiotowego rozszerzenia konstrukcji konstytucyjnych, jeśli nie stoją temu na przeszkodzie pozostałe przepisy Konstytucji. Może również, zainspirowany rozwiązaniami konstytucyjnymi, przyjmować rozwiązania ustawowe analogiczne do przewidzianych w Konstytucji dla innych organów władzy publicznej. Jednak wyeliminowanie istotnej części procedury konstytucyjnej z rozwiązania ustawowego rozszerzającego podmiotowo konstrukcję przyjętą w przepisie konstytucyjnym nie może podważać wewnętrznej logiki podstawowych rozwiązań ustrojowych wyrażonych w treści Konstytucji, która zgodnie z zasadą racjonalnego ustrojodawcy zawiera jedynie luki pozorne, możliwe do wypełnienia w procesie wykładni i przy zastosowaniu reguł inferencyjnych.

Z art. 227 ust. 1-3 Konstytucji wynika konieczność ustawowego uregulowania procedury pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu większością, która wyeliminuje czynienie z Prezesa NBP przedmiotu bieżących sporów politycznych oraz wywieranie na niego nacisku, tak aby NBP mógł skutecznie realizować swoje podstawowe zadanie w postaci ponoszenia realnej odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza. Ustawodawca miał prawo powierzyć Sejmowi decydowanie o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Wobec powyższego, jeśli Konstytucja przesądza, że pociągnięcie przez Sejm członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu może nastąpić uchwałą podjętą większością trzech piątych ustawowej liczby posłów, to w świetle art. 227 ust. 1-3 Konstytucji nie może pozostawać z nią zgodne rozwiązanie ustawowe przewidujące pociągnięcie przez Sejm Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą podjętą przez mniejszą liczbę posłów. Jest ono bowiem konstytucyjnie wadliwe wskutek niepełnej, w świetle wskazanych konstytucyjnych wzorców kontroli, ustawowej regulacji procedury pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Ustawodawca uregulował tę procedurę w sposób niepełny, pomijając istotny element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią (...) normy” wyrażonej w art. 13 ust. 1b ustawy (zob. wyroki TK o sygn. SK 39/03 i P 20/19). Nie ulega bowiem wątpliwości, że w świetle relacji między konstytucyjnymi organami państwa wynikającymi z całokształtu Konstytucji niezależność Prezesa NBP od Sejmu jest nieporównywalnie wyższa niż niezależność członków Rady Ministrów od Sejmu w procesie wykonywania kompetencji powierzonych przez Konstytucję i ustawy.

Konsekwencją pominięcia prawodawczego w art. 13 ust. 1b ustawy jest również niezgodność z wzorcami konstytucyjnymi art. 13 ust. 1a ustawy oraz normy przewidującej skutek pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu bezwzględną większością w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy w zakresie, w jakim umożliwia zawieszenie w czynnościach Prezesa NBP wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu).

6. Umorzenie części postępowania z powodu zbieżności wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności zrekonstruowanego przedmiotu kontroli z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji. Wobec tego, ocena zgodności przedmiotu kontroli z pozostałymi wzorcami, art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu, nie skutkowałaby następstwami w postaci ewentualnej deroga-

cji z systemu prawnego przepisu i normy prawnej uznanych wcześniej za niezgodne z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji, a tym samym nie miałyby wpływu na stwierdzone pominięcie prawodawcze, które również narusza wskazane wzorce konstytucyjne.

Obiter dictum, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że już w 2006 r. w wyroku o sygn. U 4/06, w stanie prawnym poprzedzającym reformę instytucjonalną Wspólnoty Europejskiej przez ustanowienie w jej miejsce Unii Europejskiej, stwierdził, że „[z]asady niezależności banku centralnego i minimalny poziom jej gwarancji określone zostały także w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej [dzisiaj Unii Europejskiej], które obecnie stanowią element krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (por. zwłaszcza art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-181) oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego). Zasady te wiążą wszystkie organy państwa polskiego, w tym izby ustawodawcze, nakładając zarówno obowiązek stanowienia prawa służącego ich realizacji, jak i obowiązek przeciwdziałania próbom ich podważania (w drodze ustawowej czy jakiegokolwiek innej formie działania organów władzy publicznej)”. Treść regulacji obecnie funkcjonująca w ramach prawa pierwotnego Unii Europejskiej wskazuje, że powyższe konkluzje Trybunału Konstytucyjnego zachowują, co do istoty, aktualność także w obowiązującym stanie prawnym.

Wzorce konstytucyjne, jako położone wyżej w hierarchii systemu źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej niż prawo Unii Europejskiej, zostały uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności i okazały się wystarczające, także w świetle zasady ekonomiki procesowej. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny przedmiotu kontroli z art. 130 TfUE oraz art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu, ze względu na zbędność wydania wyroku.

7. Skutki wyroku.

Jako że wyrok dotyczy przepisów ustawy przyznającej Sejmowi określone kompetencje, przede wszystkim do realizacji wyroku zobowiązany jest Sejm, który nie może postępować w sposób niweczący treść i sens orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, i to zarówno realizując funkcję prawodawczą, jak i wykonując inne kompetencje powierzone przez Konstytucję i ustawy.

Powszechnie obowiązujący charakter każdego orzeczenia TK skutkuje wynikającym z art. 190 ust. 1 Konstytucji zakazem stosowania normy prawnej uznanej przez TK za naruszającą konstytucyjny wzorzec kontroli, nawet jeśli wyrok nie skutkuje pełną i literalną derogacją przepisu, stanowiącego, zdaniem Trybunału, jeden z substratów niezbędnych do jej rekonstrukcji. Podobnie, na gruncie Konstytucji, stosowanie przez Sejm przepisu ustawy dotkniętego sprzecznym z Konstytucją pominięciem prawodawczym, nie tylko w trakcie realizacji funkcji ustawodawczej, prowadzi do naruszenia Konstytucji, podważając w tym obszarze jej najwyższą moc prawną. Sejm powinien zatem powstrzymać się przed rozpatrzeniem każdorazowo złożonego wstępnego wniosku o pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, do czasu wykonania niniejszego wyroku w drodze ustawy.

Na ustawodawcy spoczywa również obowiązek dostosowania stanu prawnego do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie jest on zobowiązany do korekty odeśłań zawartych w przepisach ustawy uznanych w części za niezgodne z konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bartłomieja Sochańskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 3 sentencji oraz do odnoszącej się do tego punktu części uzasadnienia wyroku TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23.

Wyrokiem z 11 stycznia 2024 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

„1. Art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762; dalej: ustawa) w zakresie, w jakim umożliwia zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 13 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 w części, w jakiej odsyła do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 13 ust. 1b ustawy powołanej w punkcie 1, wskutek pominięcia odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji”.

Powyższe rozstrzygnięcie całkowicie popieram w odniesieniu do punktu 1 i 2. Podzielim też w tym zakresie uzasadnienie wyroku. Według jednolitego poglądu nauki prawa wypełnianie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego szczególnych zadań, o których mowa w art. 227 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji wymaga zapewnienia niezależności od władzy wykonawczej (por. R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2021; P. Wróbel, *Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 14/2010; I. Pszczółka, *Analiza zmian w funkcjonowaniu bankowości centralnej w Polsce po 1924 roku*, „Optimum. Economic Studies” nr 1/2019). Jednoznaczne stanowisko w sprawie niezależności prezesów banków centralnych państw Unii Europejskiej, którzy pełnią jednocześnie funkcje przewidziane Traktatami oraz statutem Europejskiego Banku Centralnego, zajmuje w swoim orzecznictwie TSUE, w szczególności w wyroku TSUE z 26 lutego 2019 r. w sprawie C-202/18 i C-238/18 Rimsevics przeciwko Łotwie, (ECLI:EU:C:2019:139). Wszystkie publikowane po 2016 r. raporty Europejskiego Banku Centralnego o konwergencji (*Convergence Report*, źródło: <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202206~e0fe4e1874.pl.html>) wskazują, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o NBP nie są dostosowane do wymogów dotyczących niezależności prezesów banków centralnych, o których mowa w art. 130 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[2]) oraz art. 14 ust. 2 statutu Europejskiego Banku Centralnego.

Uważam, że Prezes Banku Centralnego, co do zasady, nie powinien być pociągany do odpowiedzialności przed jakimkolwiek sądem politycznym, w szczególności przed Trybunałem Stanu. Sama możliwość postawienia Prezesa Banku Centralnego przed Trybunałem Stanu, powoduje bowiem szczególny efekt mrozący w postaci świadomości, że czynności podejmowane przez Prezesa Banku Centralnego mogą być oceniane i osądzone przez przed-

stawicieli władz politycznych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, pochodząca z 1997 r., w art. 198 ust. 1 przewiduje możliwość pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za „[z]a naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania (...)”. Formułując taką zasadę jeszcze w 1997 r., ustrojodawca nie mógł uwzględniać szczególnych zadań, jakie wykonywać będzie Narodowy Bank Polski, jako jeden z banków centralnych w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, po upływie ćwierć wieku. W obecnych warunkach przepis ten nie odpowiada współczesnym realiom. Stwierdzenie to tym bardziej dotyczy art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a „w zakresie, w jakim umożliwi zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego wskutek podjęcia przez Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”. Przepis ten przewiduje bowiem zawieszenie w wykonaniu funkcji Prezesa NBP już w momencie zgłoszenia odpowiedniego wniosku Sejmu do Trybunału Stanu. Zatem już w efekcie wniosku możliwe jest spowodowanie odsunięcia Prezesa Banku Centralnego od wypełniania konstytucyjnych i ustawowych zadań. Uwzględniając czas trwania postępowania sądowego, szczególnie przed Trybunałem Stanu, zasada dotycząca zawieszania Prezesa Banku Centralnego przekształca się *ipso facto* w odsunięcie Prezesa NBP od wypełniania funkcji, co uważam za oczywiście niezgodne z art. 227 ust. 3 Konstytucji.

Z przedstawionych wyżej względów uważam też, że legitymacja wnioskowa do wystąpienia o pociągnięcie Prezesa Banku Centralnego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinna mieć podstawę w uchwale Sejmu podejmowanej większością głosów odpowiednio wyższą niż wymaganą dla powołania władzy wykonawczej. W istocie bowiem możliwość powierzenia prawa do pociągania Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu przez taką tylko większość sejmową, jaka jest wystarczająca dla powołania rządu, oznacza, że taka sama grupa polityczna, która może ustanawiać władzę wykonawczą, może również powodować zawieszenie Prezesa NBP, taki zaś stan rzeczy uznaję za niedopuszczalny i niezgodny z art. 227 ust. 1-3 Konstytucji, jak uzasadniłem powyżej.

Nie mogę natomiast zgodzić się z punktem 3 sentencji wyroku, którego sens i znaczenie sprowadza się do tego, że Trybunał Konstytucyjny określił minimalną większość 3/5 głosów wymaganą dla odwołania Prezesa NBP. Przede wszystkim sam wnioskodawca o określenie takiej większości nie wnosił, co wynika zarówno z wniosku, jak i z oświadczenia złożonego przez przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie 11 stycznia 2024 r. Zatem orzekając w tym przedmiocie, Trybunał Konstytucyjny wyszedł poza dopuszczalne granice orzekania, które są wyznaczone przez zakres zaskarżenia (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Po wtóre zaś, określając minimalną większość 3/5 jako wymaganą dla złożenia wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu, Trybunał Konstytucyjny ustanowił *de facto* nową normę-regułę, co pozostaje poza kognicją trybunalską. Stąd też uważam, że Trybunał Konstytucyjny może wypowiedzieć się w przedmiocie niekonstytucyjności normy pozwalającej odsunąć Prezesa NBP od wykonywania obowiązków wskutek czynności działanej zbyt małą większością głosów, poprzestając jednak na takim stwierdzeniu i pozostawiając kwestię ustanowienia odpowiedniej większości ustawodawcy. Natomiast rozważania dotyczące określenia odpowiedniej większości, jako wyrażenie trybunalskiego poglądu w tej sprawie są uprawnione – jako *obiter dicta* – w uzasadnieniu wyroku. Jednak nadanie temu pogładowi postaci normatywnej w punkcie 3 wyroku uważam za niedopuszczalne. Nie podzielam również poglądu wyrażonego w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku, iż rozstrzygnięcie zawarte w punkcie 3 wyroku jest nierozzerwalnie związane z całym przedmiotem kontroli. Stąd też zdecydowałem się złożyć niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że moje zdanie odrębne w żaden sposób nie oznacza aprobaty wobec różnych argumentów dotyczących zasadności pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ponieważ w ogóle się do nich nie odnosi. Doceniam wagę roli, jaką odgrywa niezależny bank centralny w sprawnie działającym państwie, a także jej ochronę zapewnioną przez przepisy prawa unijnego, które przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej uprawnienie do kontroli zgodności z prawem decyzji w przedmiocie zwolnienia z urzędu prezesa krajowego banku centralnego. Jestem świadomy możliwych reperkusji związanych z podjęciem przez Sejm takiego działania, jednakże moje zadanie jako sędziego Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie polega na ocenie tych skutków, a jedynie zbadaniu dopuszczalności obecnych przepisów, ustalających tryb postępowania konieczny do postawienia przed Trybunałem Stanu osób pełniących funkcje publiczne wskazanych w art. 198 Konstytucji.

Należy zauważyć, że wyrok odnosi się do ustawy z dnia 26 marca o 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762; dalej: u.t.s. lub ustawa o Trybunale Stanu). Ustawa o Trybunale Stanu realizuje konstytucyjne odesłanie zawarte w art. 201 Konstytucji, który stanowi, że „[o]rganizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Wbrew literalnemu rozumieniu tego przepisu nie ogranicza on zakresu regulacji ustawowej tej materii jedynie do organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem Stanu – stanowi on jedynie, że te konkretne kwestie muszą zostać unormowane przez ustawodawcę. Zakres materii, które mogą zostać uregulowane w ustawie o Trybunale Stanu ograniczony jest treścią przepisów Konstytucji, nie tylko tych wprost odnoszących się do Trybunału Stanu, ale również pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności odnoszących się do prawa do sądu czy zasady trójpodziału władzy.

W kontekście powyższych rozważań, uważam, że Trybunał w niniejszym wyroku powinien merytorycznie ustosunkować się do dwóch zasadniczych zarzutów podnoszonych przez wnioskodawcę. Po pierwsze czy zgodne z Konstytucją jest zawieszenie *ipso iure* w czynnościach każdej osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Po drugie czy zgodna z ustawą zasadniczą jest możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego na mocy uchwały Sejmu podjętej jedynie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W niniejszym wyroku, wbrew mojemu zdaniu, Trybunał nie zajął merytorycznego stanowiska wobec instytucji zawieszenia osoby pociągniętej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 11 ust. 1 zdanie drugie u.t.s. z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostało przez TK umorzone. Trybunał uzasadniał taką decyzję nieprzedstawieniem przez wnioskodawcę przekonującej argumentacji uzasadniającej adekwatność wskazanych wzorców kontroli w tym zakresie. O ile można zgodzić się, że w kontekście art. 60 Konstytucji wnioskodawca

nie wskazał w jakim sensie zawieszenie w czynnościach osoby pociągniętej uchwałą Sejmu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu miałyby ograniczać prawo równego dostępu do służby publicznej, o tyle moim zdaniem argumentacja w zakresie naruszenia art. 42 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji została zaprezentowana we wniosku w stopniu wystarczającym do wydania merytorycznego orzeczenia w tym zakresie. Ponadto, zwrócić uwagę należy, że pomimo iż w *petitum* wniosku nie wskazano sformułowanej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równoważenia się władzy, to w uzasadnieniu wniosku sformułowano również zarzuty w tym zakresie. Wnioskodawca argumentował, że „o zawieszeniu w czynnościach danej osoby nie decyduje żaden organ przynależący do szeroko pojętej władzy sądowniczej, który opiera się na przesłankach merytorycznych, lecz ciało polityczne w głosowaniu – stąd, mimo że formalnie wniosek o postawienie danej osoby musi spełniać wymogi formalne właściwe dla aktu oskarżenia, to kryteria podjęcia decyzji mogą być całkowicie arbitralne – inaczej ocenić należałoby sytuacje, w której o zawieszeniu w czynnościach na czas postępowania decyduje Trybunał Stanu” (wniosek, s. 24).

Umorzenie postępowania w tym zakresie Trybunał dodatkowo uzasadniał, twierdzeniem, iż „grupa posłów przeprowadziła analizę tego przepisu wyłącznie w tej części, w której dotyczy on Prezesa NBP”. Tymczasem wystarczy nawet sumarycznie zapoznać się z wnioskiem, aby stwierdzić, że taka teza jest nieuprawniona. Wnioskodawca w części V swojego pisma poświęcił ok. 5,5 strony na wytłumaczenie argumentacji w przedmiocie niezgodności art. 11 ust. 1 zdanie drugie u.t.s. z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tej analizie wnioskodawca nie tylko nie zawęził argumentacji do osoby Prezesa Narodowego Banku Polskiego jasno stwierdzając, że wskazany w przedmiocie kontroli przepis „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” (wniosek, s. 24). Wręcz przeciwnie, wnioskodawca wprost stwierdził, że wskazany przepis jeszcze mocniej narusza konstytucyjne gwarancje piastunów stanowisk innych niż Prezes Narodowego Banku Polskiego. We wniosku wskazano, że: „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 zabezpieczać ją przed skutkiem automatycznego zawieszenia w czynnościach, lub też zakwestionować zasadność stosowania tego środka” (wniosek, s. 24).

Reasumując, uważam, że istniały podstawy do zbadania zgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 zdanie drugie u.t.s. w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt. 2-7 i art. 1 ust. 2 tej ustawy (z wyłączeniem głowy państwa, ponieważ zgodnie z art. 145 ust. 3 Konstytucji z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu). Trybunał powinien orzec, czy kwestionowana regulacja stanowi nieproporcjonalne naruszenie zasady domniemania niewinności oraz czy nie przyznaje Sejmowi, czyli organowi władzy ustawodawczej, kompetencji, które powinny należeć do Trybunału Stanu, jako organu władzy sądowniczej.

Mimo że w pierwszym punkcie wyroku Trybunał stwierdził o niezgodności art. 11 ust. 1 zdanie drugie u.t.s., podkreślić należy, iż wyrok nie oznacza, że takie zawieszenie z mocy prawa samo w sobie jest niekonstytucyjne. Co prawda przepis ten przewiduje zawieszenie w czynnościach osoby, która na mocy uchwały Sejmu została pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Orzeczenie w tym punkcie ma jednak charakter zakresowy, dotyczy tylko Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Ponadto, jego zakres odnosi się tylko do zawieszenia w czynnościach Prezesa NBP „wskutek podjęcia przez Sejm, bez-

względna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwaliła o pociągnięciu Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”. Tak więc sejmowa uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób sprawujących inne funkcje, a także Prezesa NBP, jeśli zostanie podjęta inną większością głosów, w dalszym ciągu będzie wiązać się z automatycznym zawieszeniem w czynnościach osoby, której dotyczy. Ponadto, w kontekście dwóch następnych punktów wyroku Trybunału, należy stwierdzić, że punkt ten jest zbędny, ponieważ przy uznaniu za niekonstytucyjną możliwość pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu uchwałą Sejmu podjętą bezwzględną większością głosów, niejako automatycznie nie będzie możliwe zawieszenie Prezesa NBP w obowiązkach na skutek uchwały podjętej taką większością.

W odniesieniu do drugiego i trzeciego punktu wyroku Trybunału należy zaznaczyć, że Konstytucja determinuje większość konieczną do podjęcia stosownej uchwały Sejmu jedynie w przypadku Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów. Art. 145 ust. 2 Konstytucji stanowi, że postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby jego członków. Zgodnie z art. 156 ust. 2 Konstytucji uchwałą o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów. W stosunku do osób, które piastują stanowiska wskazane w art. 198 Konstytucji, czyli 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, ustrojodawca nie przewidział wymaganej większości ani kworum, koniecznych do postawienia przed Trybunałem Stanu. Ustrojodawca wymógł wręcz na ustawodawcy ustalenie takiej większości na mocy uprzednio wspomnianego art. 201 Konstytucji. Uregulowanie warunków pociągnięcia do odpowiedzialności wszystkich organów wymienionych w art. 198 Konstytucji stanowi niezbędny element trybu postępowania przed Trybunałem Stanu.

Wyrok Trybunału w punktach 2 i 3 nakłada na ustawodawcę obowiązek nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu. Trybunał w ten sposób niejako „usuwa” Prezesa NBP z grona organów, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności na mocy uchwały Sejmu podejmowanej bezwzględną większością głosów i „wprowadza” go do grona organów, wobec których uchwała Sejmu musi zostać podjęta większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Trzeba zauważyć, że owo wprowadzenie jest dokonywane za pomocą orzeczenia o niekonstytucyjności art. 13 ust. 1b u.t.s., który nie został wskazany przez wnioskodawcę. Oznacza to, że Trybunał wyszedł w swoim wyroku poza zakres przedmiotu kontroli.

Do takiego rozstrzygnięcia w żadnym stopniu nie uprawnia zasada *falsa demonstratio non nocet*, na którą Trybunał powołał się w uzasadnieniu. Zasada ta nakazuje interpretować zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami inicjującego postępowanie, w sytuacji, gdy ten trafnie stawia zarzuty, lecz błędnie rekonstruuje treść normatywną przepisów. Zasada ta pozwala „na ingerencję w petitum wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia” – postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170).

Pomijając na razie kwestię czy Trybunał w ogóle był uprawniony do działań prawotwórczych, należy wskazać, że wnioskodawca o takie działanie nie wnioskował. Zarówno na łamach pisma, jak i w czasie rozprawy, wnioskodawca konsekwentnie wnosił o zbadanie konstytucyjności przedmiotu kontroli w zakresie, w jakim nie przewiduje on większości kwalifikowanej do postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Na tym polu również opierał całą swoją argumentację. Wnioskodawca nie

wnosił w *petitum* o zbadanie art. 13 ust. 1b u.t.s., ponieważ nie oczekiwał od Trybunału ustalenia określonej większości. Takich oczekiwań nie formułował on ani w uzasadnieniu wniosku, ani w trakcie rozprawy.

Konkludując, rozszerzenie przedmiotu kontroli przez Trybunał zostało dokonane wbrew zasadzie *falsa demonstratio non nocet*, która zgodnie z orzecznictwem TK „służy prostowaniu oczywistych pomyłek, a nie wybieraniu przez Trybunał właściwego przedmiotu kontroli spośród przepisów wskazanych” (postanowienie TK z 19 października 2021 r., sygn. SK 72/20, OTK ZU A/2021, poz. 55). Zasada ta „nie może znaleźć zastosowania w wypadku przeprowadzenia błędnej wykładni danego przepisu lub jej całkowitego braku” (wyrok TK z 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54). Takie działanie w niniejszej sprawie jest szczególnie niedopuszczalne, ponieważ zostało dokonane w ramach kontroli abstrakcyjnej. Trybunał nie może więc argumentować rozszerzenia przedmiotu kontroli ewentualną ochroną konstytucyjnych praw i wolności podmiotu (jednostki) bezpośrednio dotkniętego obowiązywaniem niekonstytucyjnego przepisu.

Ponadto należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję Trybunału w tym zakresie. W niniejszej sprawie umorzono postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności art. 11 ust. 1 zdanie drugie u.t.s. z art. 42 ust. 3 w związku z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdzając, że licząca kilka stron argumentacja jest niewystarczająca do merytorycznego zbadania przepisu. Tymczasem brak choćby jednego zdania ze strony wnioskodawcy nie przeszkadzał Trybunałowi w rozszerzeniu wniosku o art. 13 ust. 1b u.t.s.

Abstrahując od kwestii proceduralnych, Trybunał orzekając o niekonstytucyjności art. 13 ust. 1b u.t.s. wskutek pominięcia odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 u.t.s., stwierdził, że ustawodawca dokonał sprzecznego z Konstytucją pominięcia prawodawczego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. Kompetencja ta została ograniczona wypracowanymi w orzecznictwie przesłankami ściśle wyznaczającymi jej granice (por. postanowienie z 29 listopada 2023 r., sygn. SK 29/21, OTK ZU A/2024, poz. 3). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 251) w sprawie pominięcia prawodawczego „[p]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną”.

Z tego względu, to na wnioskodawcy w niniejszej sprawie spoczywał nie tylko obowiązek podniesienia takiego zarzutu, ale i obowiązek „wyjątkowej staranności i zaangażowania” podczas jego uzasadnienia (por. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Tymczasem wnioskodawca nie tylko nie uzasadnił takiego zarzutu, ale nawet o nim nie wspomniał.

Z uwagi na powyższe, Trybunał orzekając w punkcie trzecim nie tylko wyszedł poza zakres przedmiotu kontroli, lecz także wyszedł poza oczekiwania i zarzuty wnioskodawcy, orzekając o pominięciu prawodawczym nie stosując się do ugruntowanych w orzecznictwie reguł w zakresie ciężaru dowodu. Nawet jeśli zignorować ten fakt, to pobieżna analiza zagadnienia wystarczy, aby stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do orzekania o pominięciu prawodawczym. Aby takie pominięcie stwierdzić, należy przeanalizować trzy przesłanki. Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję. Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, pragnącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego. Po trzecie, pominięcie prawodawcze może występować

wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo co najmniej bardzo do siebie zbliżone (por. postanowienie o sygn. SK 29/21).

Kwestionowane przepisy nie spełniają pierwszej przesłanki, ponieważ większość wymagana do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, została, zgodnie z art. 201 Konstytucji, uregulowana w ustawie. Nie sposób również *prima facie* stwierdzić, że wymóg przewidziany w art. 13 ust. 1a u.t.s. nie stanowi zamierzonego działania prawodawcy. Ustawodawca przewidział wymóg większości bezwzględnej dla wszystkich osób pełniących funkcje, o których mowa w art. 198 Konstytucji, wobec których inne przepisy ustawy zasadniczej nie stanowią inaczej. Nie może być mowy o spełnieniu przesłanki trzeciej, ponieważ w ustawie o Trybunale Stanu nie pominięto żadnej materii. Zgodnie z konstytucyjnym wymogiem przewidziano bowiem większość wymaganą do pociągnięcia Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Czy ta większość w świetle zasad wynikających z ustawy zasadniczej jest właściwa, stanowi zupełnie inną kwestię.

Nawet jeśli pominąć fakt, że Trybunał w punkcie 3 wyroku wyszedł poza przedmiot kontroli, rozpatrywał przepis pod kątem pominięcia prawodawczego, pomimo braku takiego zarzutu ze strony wnioskodawcy i tego pominięcia się dopatrywał, mimo iż nie została spełniona żadna z wymaganych przesłanek, to należy pamiętać, że orzeczenie o pominięciu prawodawczym nie może wpływać bezpośrednio na treść ustawy w sensie pozytywnym. Trybunał sprawując kontrolę hierarchicznej zgodności norm powinien występować w roli „ustawodawcy negatywnego”. Tymczasem wyrok nie zostawia uznania ustawodawcy w zakresie tego, jaka większość powinna być wskazana w przepisie, ale wprost o niej przesądza, dokonując wartościowania ustrojowej pozycji Prezesa NBP na tle innych organów wskazanych w art. 198 Konstytucji. W ten sposób Trybunał nie tylko kwestionuje swobodę ustawodawcy w tym zakresie, ale i wyciąga z Konstytucji normę, której w niej nie ma, wchodząc w istocie w rolę i kompetencję ustrojodawcy.

Tak jak stwierdziłem na wstępie mojego zdania odrębnego, uważam, że w świetle przytoczonych wzorców kontroli i argumentów wnioskodawcy TK powinien również merytorycznie odnieść się do kwestii konstytucyjności, uregulowanej w ustawie o Trybunale Stanu, większości wymaganej do pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Trybunał powinien jednak dokonać tego w granicach przedmiotu kontroli oraz w ramach swoich kompetencji.

Z powyższych powodów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.