

OPINIA PRAWNA – WYKŁADNIA ART. 227 UST. 4 KONSTYTUCJI W KONTEKŚCIE MEDIALNYCH ZAPOWIEDZI POCIĄgniĘCIA PREZESA NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO DO ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZED TRYBUNAŁEM STANU

I. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia została sporządzona w celu:

- 1) ustalenia normatywnego znaczenia art. 227 ust. 4 *in fine* Konstytucji
- 2) ustalenia, czy prawnie dopuszczalne jest postawienie zarzutu naruszenia art. 227 ust. 4 *in fine* przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego i pociągnięcia go tym samym do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

II. Analiza problemu

1. Pojęcie „działalności publicznej” oraz „godności urzędu”

Przystępując do analizy art. 227 ust. 4 *in fine* Konstytucji, głoszącego że „Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może m. in. prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu”, należy zwrócić uwagę, że ujęte w nim unormowanie pojawia się w kilku fragmentach obowiązującej Konstytucji i dotyczy kilku piastunów najwyższych urzędów państwowych. Obok Prezesa Narodowego Banku Polskiego bowiem, wskazany przepis zaadresowany jest również do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 Konstytucji), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 Konstytucji) oraz członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (w tym przypadku jest mowa o niemożności prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji, nie urzędu - art. 214

Konstytucji). Można tu z pewnością mówić o uniwersalnej formule redakcyjnej, zastosowanej dość szeroko i konsekwentnie przez polskiego ustrojodawcę. Formule – co ciekawe – wprowadzonej zarówno w odniesieniu do osób poddanych odpowiedzialności konstytucyjnej, jak i osób z tej odpowiedzialności wyłączonych (świadczy to wyraźnie o braku intencjonalnego powiązania jej z tą procedurą; odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, nie odnosi się ona natomiast do Rzecznika Praw Obywatelskich).

Należy podkreślić, że jak dotąd art. 227 ust. 4 *in fine* nie był przedmiotem pogłębionej refleksji naukowej a komentarze, które się w odniesieniu do niego pojawiły, miały raczej zdawkowy charakter. W kilku wypowiedziach zwracano jedynie uwagę na ogólnikową treść tego uregulowania i w kilku też próbowano zarysować normatywne granice wynikającego zeń zakazu. Wiązało się to z koniecznością dokonania interpretacji dwóch kluczowych pojęć, jakie się tu pojawiają, i jakie przez swój zastany i niedookreślony charakter rodzą szereg wątpliwości. Chodzi oczywiście o pojęcia: „działalność publiczna” oraz „godność urzędu”.

Podejmujący się próby wykładni terminu „działalność publiczna” Bogusław Banaszak wskazywał, że jego znaczenie nie jest łatwe do ustalenia. Formułując swój pogląd, autor zauważał, że „*pojęcie działalności publicznej należy rozumieć podobnie jak użyte to samo sformułowanie w innych postanowieniach Konstytucji*”, dodając przy tym, że „*W przypadku Prezesa NBP chodzi o zakaz podejmowania szeroko pojętych działań publicznych mogących podważyć zaufanie do niezależności Prezesa NBP od jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych (organów państwowych, partii politycznych, organizacji itp.)*” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 962). Wyraźnie więc łączył on konstytucyjną klauzulę z wykluczeniem zachowań godzących w niezależność NBP jako instytucji, co było oczywiście przejawem wąskiego rozumienia art. 227 ust. 4 Konstytucji. Z jego analizy wynikało, że z punktu widzenia tego przepisu niedopuszczalne są takie zachowania Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jak chociażby zajęcie czynnej postawy w sporach politycznych (formułowanie własnych poglądów, opowiadanie się za lub przeciw określonym rozwiązaniom proponowanym przez jedną z sił/partii politycznych, choćby poprzez podpisanie listu protestacyjnego itd.), publiczne wsparcie kandydata na określone stanowisko państwowe, czy też wypowiedzanie się za lub przeciw sposobowi realizacji kompetencji przez jakiś organ władzy publicznej (B. Banaszak, *ibidem*, s. 962 i 792).

Nieco inne stanowisko w tej kwestii zaprezentował Wojciech Sokolewicz, który – warto zauważyć - nie krył swojego negatywnego stosunku względem sposobu zredagowania art. 227 ust. 4 Konstytucji *in fine*. Autor zwracał uwagę na „*pokrętą stylizację*” tego przepisu konstytucyjnego i zarazem podkreślał,

że w jego dyspozycji mieści się wszelkiego rodzaju działalność publiczna „ (...) mogąca wywoływać wątpliwości co do neutralności partyjno-politycznej prezesa NBP” (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 227 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom 5, Warszawa 2007, s. 37), a przy tym cechująca się bezstronnością, obiektywizmem oraz niezależnością od aktualnej większości parlamentarnej (W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 9). Nie krył jednak, że przy tak ukształtowanej regulacji skonstruowanie ogólnej definicji działalności publicznej jest niemożliwe (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 205 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom 5, Warszawa 2007, s. 21).

Na tle tych wypowiedzi znacznie skromniej prezentowały się naukowe próby wyjaśnienia pojęcia „godności urzędu”. Formułujący je przedstawiciele doktryny zauważali, że ustrojodawca sięga po tę formułę bez podania jej definicji legalnej (podnosił to autor piszący o naruszeniu godności urzędu sędziowskiego: M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019), a także bez określenia choćby w sposób szcztątkowy jej podstawowych elementów. Z uregulowań, które o tego rodzaju godności wspominają (przypomnijmy, że obok art. 227 ust. 4 Konstytucji o godności urzędu jest także mowa w art. 205, 209 i 214), wynika jedynie, że mamy do czynienia z bliżej nieokreśloną kategorią etyczną (E. Gorlewska, *Profile pojęcia 'godność' w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Socjolekt - idiolekt - idiostyl. Historia i współczesność*, pod red. U. Sokólskiej, Białystok 2017, s. 97-109, s. 103), podkreślającą instytucjonalną powagę wybranych stanowisk w aparacie państwa, a przy tym bazującą na społecznym wyobrażeniu o ich ustrojowej doniosłości. Trudno jednak na ich podstawie stwierdzić, jakim konkretnie wymaganiom powinien sprostać piastun danego urzędu oraz w jaki sposób powinien (tudzież nie powinien) się zachowywać, aby godnie sprawować swój urząd. Nie ułatwia tego z pewnością brak bardziej szczegółowych unormowań (np. zawartych w ustawie o Narodowym Banku Polskim), doświadczeń ustrojowych, czy ustaleń doktryny w tym zakresie. Chcąc nie chcąc, interpretujący pojęcie godności urzędu musi polegać na konwencjonalnym znaczeniu tego terminu, a także na prawniczej intuicji.

Wyjaśnienie pojęcia godności, bardzo oględne niestety, znajdujemy jedynie w stanowisku Prezydenta zaprezentowanym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, które zakończyło się wyrokiem z dnia 4 października 2000 r. OTK ZU 6/2000, poz. 189. Prezydent podnosi w nim mianowicie, że godność tę należy rozumieć jako „ (...) społeczną świadomość doniosłej roli i wysokiej rangi tego urzędu oraz wynikający stąd szacunek dla osób piastujących ten urząd”. Taka definicja, ze względu na swą ogólnikowość, niewiele jednak tłumaczy.

Z przedstawionej tutaj analizy art. 227 ust. 4 Konstytucji wyłania się obraz regulacji bardzo niejasnej, cechującej się dużą pojemnością normatywną i w konsekwencji zupełnie nieprzydatnej w

precyzyjnym określeniu pożądanego wzorca zachowań. Dostrzegając tę okoliczność, zmuszeni jesteśmy przyznać, że wskazany przepis kreuje wprawdzie normę prawną wyznaczającą pewien etyczny standard zachowań adresata, ale czyni to w sposób uniemożliwiający ustalenie jego treści. Z brzmienia tego unormowania można jedynie wywnioskować, że ustrojodawca zakazuje podejmowania przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego działalności publicznej (w żadnym wypadku prywatnej), bez wszelako wskazania mieszczących się w jej ramach kategorii czynów (nie wiadomo, jakie konkretnie czyny naruszają godność sprawowanego urzędu). Moim zdaniem nie rozwiązują tutaj problemu przywołane poglądy doktryny, z których wynika, że działalność publiczna Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jeśli ma pozostać w zgodzie z art. 227 ust. Konstytucji, nie powinna być politycznie stronnicza. Poglądy takie nie biorą pod uwagę tego, że Prezes Narodowego Banku Polskiego stoi na czele instytucji upoważnionej do realizowania określonej polityki państwowej (jest przecież funkcjonalnie organem władzy wykonawczej - L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, Komentarz do art. 227, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1602), przez co siłą rzeczy pozostaje uwikłany w działalność polityczną a jego aktywność z przyczyn merytorycznych (kwestia opowiedzenia się za monetaryzmem lub etatyzmem), tudzież z przyczyn prawnych (kwestia realizacji ustawowego obowiązku reprezentowania Narodowego Banku Polskiego - art. 11 ust. 2 ustawy o NBP oraz współdziałania z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa - art. 21 ustawy o NBP), *nolens volens* może być postrzegana jako przejaw poparcia dla którejś ze stron, w tym strony rządowej. W takich warunkach niezmiernie trudne, o ile nie niemożliwe może okazać się rozróżnienie na zachowania, które naruszają art. 227 ust. 4 Konstytucji, i takie które mieszczą się w jej granicach.

2. Kwestia dopuszczalności postawienia zarzutu o naruszenie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego art. 227 ust. 4 Konstytucji i pociągnięcia go z tego tytułu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu

Przedstawiona wyżej charakterystyka art. 227 ust. 4 Konstytucji, zestawiona z medialnymi oskarżeniami wysuwanymi wobec Prezesa Narodowego Banku Polskiego, uprawnia do sformułowania pytania o dopuszczalność postawienia zarzutu w przedmiocie naruszenia przez Prezesa Narodowego Banku tego przepisu i tym samym pociągnięcia go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Niewątpliwie bowiem może zastanawiać, czy tak ogólnie ujęta i elastyczna norma nie uniemożliwia działań prawnych na tym polu.

Rozważania na ten temat wypada zacząć od uwagi, że w obowiązującym stanie regulacji Prezes Narodowego Banku Polskiego poddany jest reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu na mocy art. 198 ust. 1 Konstytucji oraz powielającego go art. 1 ust. 1 ustawy o

Trybunale Stanu. Oba te przepisy sytuują ten organ w kręgu podmiotów objętych wskazanym rodzajem odpowiedzialności i oba też przewidują, że jej egzekwowanie wiąże się z popełnieniem tzw. deliktu konstytucyjnego, tj. naruszeniem Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Z założenia stanowią więc one podstawowy substrat normatywny wskazanej instytucji.

Należy zauważyć, że z przywołanych tu regulacji nie wynika *expressis verbis*, by egzekwowanie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w części, w jakiej odnosi się ona do naruszenia Konstytucji, ograniczało się wyłącznie do określonej kategorii norm konstytucyjnych i tym samym dawało podstawy do podejmowania działań przez właściwe organy w wybranych przypadkach. Literalna wykładnia art. 198 ust. 1 skłania raczej do odwrotnych wniosków, tj. napełnia przekonaniem, że tego rodzaju ograniczeń nie ma, i że w tym zakresie mogą być brane pod uwagę wszystkie normy konstytucyjne. Formułując tę obserwację, musimy jednak pamiętać, że w doktrynie funkcjonuje teoria wskazująca na trudność w określeniu odpowiedzialności za naruszenie niektórych norm Konstytucji. Jej autorzy wyraźnie podkreślają, że występują w tym akcie normy, których ze względu na ich charakter nie da się powołać jako podstawy pociągania do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (chodzi o tzw. normy programowe, nakładające obowiązek realizacji określonego celu względnie obowiązek dążenia do jego osiągnięcia: J. Wróblewski, *Trybunał Stanu. Delikt Konstytucyjny*, Warszawa 1982, s. 9). W odniesieniu do takich właśnie norm Jacek Zaleśny pisze: „*wykazać należy ostrożność w stawianiu zarzutu popełnienia deliktu konstytucyjnego z powodu nienależytego wykonania normy ogólnej, nie nakładającej na swego adresata jednoznacznie mierzalnych obowiązków. Ryzyko błędnego postępowania, niezgodnego w szczególności z duchem regulacji jest bowiem znaczne*”(J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim*, Toruń 2005, s. 168).

W tym miejscu rodzi się pytanie, czy powyższy pogląd, choć dedykowany co do zasady normom programowym, dało by się odnieść także do przepisu art. 227 ust. 4 ustawy zasadniczej. Wydaje się, że istnieją merytoryczne przesłanki za przyjęciem takiej tezy. W szczególności przemawia za tym charakterystyka przedmiotowej regulacji, a ściślej biorąc fakt, że cechuje ją – tak jak w przypadku regulacji programowych – niski stopień nasycenia treścią normatywną. Dowiedliśmy już przecież wcześniej, że art. 227 ust. 4 Konstytucji, pozbawiony z założenia charakteru kompetencyjnego i odwołujący się do bliżej niesprecyzowanych standardów etycznych, jest w istocie rzeczy bardzo mało precyzyjny i nie określa w sposób jasny dla adresata znamion czynu bezprawnego. Uniemożliwia to świadome antycypowanie, jakie zachowanie może spotkać się z zarzutem naruszenia Konstytucji, a jakie pozostaje wolne od tego typu zagrożeń. Z punktu widzenia celowości ustanowienia mechanizmu

odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego trudno zaakceptować taką sytuację.

Ten kierunek myślenia wspiera dodatkowo przekonanie, że przepisy określające czyny konstytucyjnie prawnie zakazane – a z takim mamy niewątpliwie do czynienia w przypadku art. 227 ust. 4 Konstytucji – winny spełniać wymóg dostatecznej określoności, tj. być sformułowane w sposób transparentny, zrozumiały i jasny. Taką konieczność determinuje fakt, że odpowiedzialność konstytucyjna – na co w literaturze zwraca uwagę Marian Filar – mimo swego systemowego wyodrębnienia „*najbardziej zbliża się w swej istocie do „filozofii” odpowiedzialności karnej*” (M. Filar, *Zawinienie deliktu konstytucyjnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999) i przez to znajduje w polu obowiązywania zasad znanych prawu karnemu, m. in. zasady *nullum crimen sine lege certa*. Ta ostatnia – jak wiadomo - oznacza, że „ (...) *ustawodawca powinien sformułować przepis karny w taki sposób, aby odbiorca mógł go rozumieć i przestrzegać. Zasada ta dotyczy więc dostatecznie precyzyjnego ustalenia dyspozycji przepisu określającego czyn zabroniony pod groźbą kary, czyli odpowiedniego doboru znamion. Stanowi więc ona pewien element zasady przyzwoitej legislacji wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego (...)*” (R. Rejmانيak, *Konstytucyjna zasada nullum crimen sine lege certa a istotne części broni palnej jako przedmiot czynności wykonawczej czynu zabronionego z art. 263 § 2 KK*, Białystok 2018, s. 296).

Uwagi te zachęcają do ostrożnego przyjęcia tezy, że w swym obecnym kształcie normatywnym art. 227 ust. 4 *in fine* Konstytucji nastęrcza zbyt dużych trudności w określeniu odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego, w efekcie czego nie nadaje się do wykorzystania w praktyce ustrojowej. Wolno sądzić, że taka odpowiedzialność stałaby się możliwa dopiero przy doprecyzowaniu tej regulacji, ściśle biorąc – przy dokładniejszym określeniu elementów statuowanego przez nią zakazu, na gruncie ustawy o Narodowym Banku Polskim. Taki przepis, gdyby udało się go uchwalić, rozwinąłby i udoskonalił art. 227 ust. 4 *in fine* ustawy zasadniczej, tworząc przy tym przejrzystą sytuację prawną Prezesa Narodowego Banku Polskiego w kontekście zagrożeń wynikających z uruchomienia mechanizmu odpowiedzialności konstytucyjnej. Można o tym jednak mówić wyłącznie *de lege ferenda*.

Last but not least argumentem przemawiającym za zaprezentowanym poglądem jest to, że sformułowanie zarzutu naruszenia przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego art. 227 ust. 4 *in fine* i pociągnięcie go z tego tytułu do odpowiedzialności przez Sejm byłoby bliskie działaniu obliczonemu na wyegzekwowanie odpowiedzialności politycznej, a więc poddanie ocenie i napiętnowanie w płaszczyźnie politycznej działalności tego organu. A takie postępowanie zdecydowanie kłóciłoby się z

zasadą niezależności Narodowego Banku Polskiego i stałoby w sprzeczności z charakterem więzi prawnych łączących tę instytucję z pierwszą izbą parlamentu.

III. Główne tezy opinii

1) według ustaleń doktryny art. 227 ust. 4 *in fine* winien być interpretowany jako zakaz podejmowania szeroko pojętych działań publicznych mogących podważyć zaufanie do niezależności Prezesa NBP od podmiotów zewnętrznych, w tym wywołać wątpliwości co do jego neutralności partyjno-politycznej.

2) można dyskutować, czy na gruncie obowiązujących przepisów dozwolone jest postawienie zarzutu naruszenia art. 227 ust. 4 *in fine* przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego i pociągnięcie go tym samym do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Wydaje się, że normatywny kształt tej regulacji, charakteryzujący się brakiem precyzyjnego określenia sfery niedopuszczalnych zachowań jej adresata, przemawia przeciw uznaniu prawnej dopuszczalności podejmowania takich działań.