

OPINIA PRAWNA

**w sprawie oceny działalności Prezesa Narodowego Banku Polskiego
w kontekście konstytucyjnego zakazu prowadzenia działalności politycznej i publicznej,
nie dającej się pogodzić z godnością urzędu**

sporządzona: 11 grudnia 2023 r.

dla: Narodowego Banku Polskiego z siedzibą w Warszawie

przez: dra hab. Roberta Suwaja, specjalistę z zakresu teorii prawa administracyjnego

dotycząca: **Oceny zasadności potencjalnego zarzutu stawianego Prezesowi Narodowego Banku Polskiego w kontekście naruszenia konstytucyjnego zakazu przynależności do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (dalej jako: „nakaz apolityczności”).**

WNIOSKI OPINII

1. Szczególna ochrona prawna, związana z ustrojową pozycją Prezesa NBP jako organu konstytucyjnego, nie przewiduje wprost rozwiązań normatywnych, które pozwalają na wprowadzenie elementu jego podległości, bądź zależności tak organizacyjnej jak i osobistej, od innych organów władzy publicznej.
2. Kadencyjność mierzona w 6 latach, przewidziana wprost w Konstytucji, sama w sobie kształtuje niezależność Prezesa NBP, w szczególności zaś od władzy wykonawczej jak i ustawodawczej.
3. Standardy demokratycznego państwa prawnego – w kontekście powyższych regulacji – nie dopuszczają przyjęcia rozwiązania, aby Sejm mógł zawiesić w wykonywaniu obowiązków inny organ konstytucyjny, bez wcześniejszego orzeczenia w tym przedmiocie właściwego organu wymiaru sprawiedliwości.
4. Organizację i zasady działania NBP oraz jego organów (Prezesa i Zarządu NBP oraz RPP), a także szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa. Zgodnie z ustawą o NBP, Prezes NBP może zostać odwołany m.in. jeśli Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.
5. Ustrojowa forma kontroli oraz równoważenia się władz w zakresie konstytucyjnych kompetencji NBP, realizowana jest – zgodnie z art. 227 ust. 5 Konstytucji RP – poprzez działalność Rady Polityki Pieniężnej, w skład której wchodzi również Prezes NBP i której – z urzędu – przewodniczy. Obok niego, członkami RPP są osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Jest to – w świetle regulacji konstytucyjnych – jedyna formy oddziaływania sił politycznych, która jednocześnie równoważy wpływy najważniejszych organów państwa w zakresie działalności NBP, dotyczącej ustalania i realizowania polityki pieniężnej.
6. W kontekście potencjalnego zarzutu naruszenia nakazu apolityczności, pojawia się kwestia trudności w rozdzieleniu tych działań Prezesa, które wykonuje on jako organ NBP od tych, które realizuje on jako Przewodniczący Zarządu NBP czy Rady Polityki Pieniężnej. Jest to o tyle istotne, że kompetencje Prezesa NBP

wynikające wprost z ustawy o NBP czy też z prawa bankowego, mają w zasadzie charakter reprezentacyjny bądź opiniodawczy, realizowany w ramach współdziałania z innymi organami. Zdecydowana większość zadań merytorycznych, realizowana jest w ramach przewodniczenia organom kolegialnemu, których odpowiedzialność należałoby badać w kontekście całokształtu ich działania, weryfikując treść podejmowanych przez nie, poszczególnych uchwał.

7. W konsekwencji obowiązywania powyższych regulacji prawnych, brak jest możliwości postawienia zarzutu świadomego naruszenia przez Prezesa NBP Konstytucji lub ustawy (nie mogą stanowić podstawy akty podustawowe czy wewnętrzne), w kontekście popełnienia konkretnego czynu zabronionego przez ustawę w chwili jej obowiązywania.
8. Konstytucyjne kompetencje banku centralnego odnoszą się w zasadzie w całości do NBP jako instytucji państwowej, zaś szczegóły przyporządkowania poszczególnych zadań, realizowane są w ustawach. Niezależnie od powyższego, jak wskazuje się w literaturze, stwierdzenie „odpowiada za wartość polskiego pieniądza” nie powinno być pojmowane zbyt jednostronnie, jako trwałe dążenie do wysokiej wartości złotego względem innych walut (por. M. Mazurkiewicz, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 335). W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny uznał wręcz, że „ważniejsze jest to, by polityka pieniężna służyła trwałemu i wszechstronnemu rozwojowi gospodarczemu i podnoszeniu stopy życiowej obywateli” (wyrok TK z 24 listopada 2003 r., K. 26/2003, LexisNexis nr 364461, OTK-A 2003, nr 9, poz. 95). Jest to więc pojęcie nieostre i trudne do wszechstronnej oceny w krótkim wymiarze czasowym.
9. Problematyka apolityczności i jej rzeczywistego wymiaru jest trudna do zidentyfikowania i sprecyzowania. Pamiętać bowiem należy sam kontekst tworzenia przepisów Konstytucji z 1997 roku, na który wciąż zwraca się uwagę w doktrynie. Jak podkreśla W. Skrzydło, konstytucyjny status prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz zasadę powoływania go przez Sejm na wniosek Prezydenta, w ramach wyraźnie określonej kadencyjności sprawowania tego stanowiska, stanowi przejaw wyciągnięcia wniosków z dyskusji, dotyczącej dopuszczalności ubiegania się urzędującego Prezesa NBP o urząd Prezydenta, chcąc zapobiegać takim sytuacjom na przyszłość (por. W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 227). W tym właśnie kontekście – zdaniem ww. Autora – Konstytucja podkreśla apolityczność tego stanowiska, co wyraża się m.in. w zakazie przynależności do partii politycznej, związku zawodowego, a także prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

10. Innym przykładem działania Prezesa NBP w warunkach budzących wątpliwości co do jego apolityczności, były działania prowadzące do zwiększenia zakresu kompetencji banku centralnego, wprowadzone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Kontrowersje dotyczyły w szczególności zmian w tej ustawie, „awizowanych” w słynnej, „podsluchanej” w 2013 r. rozmowie ówczesnego Prezesa NBP Marka Belki z Ministrem Administracji i Spraw Wewnętrznych Bartłomiejem Sienkiewiczem. Jak wynikało z nagrań, opublikowanych przez tygodnik "Wprost", rozmowa dotyczyła wsparcia przez NBP budżetu państwa, ale warunkiem postawionym przez Prezesa NBP była dymisja ministra finansów Jacka Rostowskiego oraz zmiany w ustawie o NBP. Według tygodnika, do rozmowy tej doszło w lipcu 2013 r., a w listopadzie J. Rostowski został zdymisjonowany; następnie do rządu wpłynął projekt nowelizacji ustawy o NBP w kształcie omawianym na spotkaniu. Powyższe rozmowy Prezesa Marka Belki z Ministrem Sienkiewiczem, uznane zostały później za jedynie „wyrwane z kontekstu fragmenty”, które dotyczyły m.in. stabilności systemu finansowego, przy pomocy których wyłącznie „próbowano przedstawić to jako przekroczenie uprawnień prezesa NBP, co nigdy nie miało miejsca”. W powyższym przypadku, Prezes Marek Belka dokończył swoją kadencję, pomimo publicznego podważania niezależności i wolności od wpływów i nacisków natury politycznej.
11. Tak czytelnych przykładów relacji z władzą wykonawczą obecnego Prezesa NBP nie sposób wskazać, podobnie jak nie sposób przyjąć, że mogą stanowić podstawę zarzutu apolityczności działania Rady Polityki Pieniężnej, będącej przecież organem powoływanym – w zasadzie w całości – przez podmioty polityczne, jakimi są Sejm i Senat oraz Prezydent RP.
12. Mając na uwadze powyższe ustalenia, nie widzę podstaw do uznania za zasadne stawianie potencjalnego zarzutu Prezesowi Narodowego Banku Polskiego w kontekście naruszenia konstytucyjnego zakazu przynależności do partii

politycznej, związku zawodowego ani prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

dr hab. Robert Suwaj