

Uprawnienia sejmowej komisji śledczej a niezależność NBP

Fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 22 września 2006 r. (Sygn. akt U 4/06) w sprawie przedmiotu i zakresu działań Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.

6.2. Kwestia dopuszczalności kontrolowania NBP przez komisję śledczą. Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa, któremu na mocy art. 227 ust. 1 Konstytucji przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Niezależność 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. Już uprzednio – w wydanym w pełnym składzie wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141) – Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na «apolityczności» tego banku”. NBP działa w obszarze finansów publicznych, ale jego kompetencje zostały oddzielone od kompetencji rządu.

Cytowany pogląd znalazł kontynuację i rozwinięcie w sprawie K 26/03, w której Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to jednak realizowanie 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). Zdaniem Trybunału niezależność NBP jest zatem *implicite* gwarantowana przez art. 227 Konstytucji.

Z niezależnością NBP jako banku centralnego wiążą się inne jego kompetencje określone ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.; dalej: ustawa o NBP). Ustawowa podstawa prawna przyznania bankowi centralnemu i jego organom dodatkowych kompetencji nie uchyla znaczenia niezawisłości NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone. Przeciwnie – uzasadnione jest założenie, że ustawodawca także ze względu na cechę niezależności powierzył te kompetencje właśnie NBP, a nie innym organom państwa, np. ministrowi do spraw finansów publicznych lub – co jest także dopuszczalne – jakiemuś intencjonalnie w tym celu utworzonemu specjalnemu organowi państwowemu.

Określenie kompetencji NBP, jego pozycji oraz zasad współdziałania z właściwymi organami państwa w Konstytucji i ustawie o NBP, 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. Charakterystyczna dla tego modelu konstytucyjnego i ustawowego statusu NBP jest norma wyrażona w art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, który stanowi, że „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”.

Zasady niezależności banku centralnego i minimalny poziom jej gwarancji określone zostały także w aktach prawnych Wspólnoty 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).

Na nieporozumieniu oparte jest wnioskowanie wywodzące prawo sprawowania kontroli sejmowej wobec Prezesa NBP za pośrednictwem komisji śledczej z przepisu przyznającego tejże komisji kompetencję do złożenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu m.in. osoby zajmującej stanowisko Prezesa NBP (por. art. 18 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Stanu). Złożenie wstępnego wniosku (kompetencja ta w zakresie dotyczącym Prezesa NBP przysługuje – oprócz komisji śledczej – także Prezydentowi oraz grupie co najmniej 115 posłów) powoduje wszczęcie stosownego postępowania zmierzającego do ustalenia konieczności pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Postępowanie to przebiega zgodnie ze specjalną procedurą uregulowaną w ustawie o Trybunale Stanu i toczy się zawsze przed stałą komisją sejmową – Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (dalej: KOK). To właśnie ten organ Sejmu właściwy jest w świetle obowiązującego ustawodawstwa do kontroli (wyniki której pozwalają na ewentualne sformułowanie wniosku rozpatrywanego następnie przez Sejm i podlegającego ostatecznej weryfikacji przez organ władzy sądowniczej – odrębnej i niezależnej od innych władz) przypadków naruszenia Konstytucji lub ustawy przez Prezesa NBP, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Należy uznać, że właśnie dlatego pewnym podmiotom (w tym komisji śledczej) przyznane zostało prawo do występowania ze wstępnym jedynie wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności Prezesa NBP, że kontrola działalności tego ostatniego, w zakresie umożliwiającym sformułowanie zarzutów rozpatrywanych docelowo przez Trybunał Stanu, zastrzeżona jest ustawowo dla KOK.

Ustawa o Trybunale Stanu nie rozciąga zakresu podmiotowego art. 95 ust. 2 Konstytucji, czyli sfery kontroli parlamentarnej, na NBP ani jego Prezesa. Narodowy Bank Polski, Prezes NBP oraz inne organy NBP nie wchodzi w skład Rady Ministrów, ani nie mogą być uznane za część podległej Radzie Ministrów administracji publicznej. Podmioty te nie odpowiadają politycznie przed Sejmem.

Ustawa o NBP statuuje wprowadzić obowiązek 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 (art. 22 ust. 2), jednak po pierwsze, konstytucyjność tego rozwiązania pozostaje poza oceną Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, po drugie – stworzenie ustawowej podstawy do stosowania wobec NBP

jednego z pozostających w dyspozycji Sejmu środka 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 mrożący” dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NBP lub innych organów NBP (Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej). Uchwała Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej tworzyłaby bowiem nowy, nieoparty na Konstytucji ani ustawach, układ wzajemnych relacji Sejmu i Narodowego Banku Polskiego. Pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie można za pomocą uchwał Sejmu zmieniać porządku konstytucyjnego państwa.

Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje zarazem, że niezależność banku centralnego nie oznacza, że Sejm pozbawiony jest wszelkich instrumentów oddziaływania na NBP. Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji działalność NBP podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), której kontrolę NBP może zlecić właśnie Sejm lub jego organy, a więc przede wszystkim komisje (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.). Nadto, o czym była już mowa, Prezes NBP podlega odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 198 ust. 1 Konstytucji), zatem działalność osoby piastującej to stanowisko może zostać poddana badaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Poza tym działalność Prezesa NBP oraz innych osób będących członkami organów NBP podlega dochodzeniu prokuratorskiemu w sytuacji podejrzenia popełnienia przez nie przestępstwa (Konstytucja nie ustanawia immunitetu dla tych osób), o czym zawiadomienie złożyć może również sama komisja śledcza.

6.3. Kwestia dopuszczalności kontrolowania KNB przez komisję śledczą. Komisja Nadzoru Bankowego (dalej także: KNB lub Komisja) jest centralnym, kolegialnym organem państwa, niemającym statusu konstytucyjnego, wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej, ale – co należy wyraźnie podkreślić – pozarządowej. Podstawa prawna dotycząca zadań, funkcji, metod działania i składu osobowego KNB zawarta jest w ustawie o NBP oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.; dalej: prawo bankowe).

Komisja Nadzoru Bankowego nie jest organem Narodowego Banku Polskiego. Ani Konstytucja (art. 227) ani ustawa o NBP nie wymieniają KNB wśród organów NBP.

Zgodnie z art. 26 ustawy o NBP (w brzmieniu przed nowelizacją dokonaną z mocy art. 35 pkt 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. Nr 157, poz. 1119) – przepisem stanowiącym podstawę ukonstytuowania się obecnego składu osobowego KNB – w skład Komisji wchodzi: Prezes NBP (jako Przewodniczący Komisji), Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów (jako zastępca przewodniczącego Komisji), przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca, przedstawiciel Ministra Finansów oraz Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. Taki właśnie – mieszany – charakter składu osobowego ma gwarantować, że decyzje tego organu będą optymalne z punktu widzenia różnych celów i wartości (ekonomicznych, społecznych, finansowych itd.). Decyzje mają być bowiem efektem dyskusji i analiz prowadzonych z różnych punktów

widzenia, przyjmowanych przez osoby wchodzące w skład KNB, a wywodzące się z odpowiednich organów władzy publicznej lub instytucji. Mieszany charakter składu KNB oparty jest na racjonalnej przesłance, jaką jest przeciwdziałanie sytuacji, w której jakikolwiek organ władzy publicznej miałby dominujący wpływ – przez swego przedstawiciela lub pośrednio, przez tożsamość personalną osoby piastującej formalnie dwie odrębne funkcje – na Komisję Nadzoru Bankowego. Jest to mechanizm wewnętrznych hamulców i równowagi oraz kompromisu, jako rezultatu ścierania się racji i argumentów przedstawianych przez przedstawicieli lub osoby rekrutujące się z różnych organów władzy publicznej i instytucji.

Przyjęty model organu nadzoru bankowego oznacza, że mechanizm kontroli nad tym organem jest pochodną jego funkcji (kompetencji) oraz charakteru zadań, jakie ustawa przypisała KNB. Członkowie KNB reprezentujący stosowne organy władzy publicznej odpowiadają przed tymi organami, których są reprezentantami. Te zaś osoby, które ustawowo zostały włączone do KNB z racji zajmowanego stanowiska (a więc z urzędu), jakkolwiek formalnie działać będą w Komisji na własny rachunek i we własnym imieniu, to jednak *de facto*, ze względu na związek funkcjonalny, i tak kompleksowo oceniane będą w ramach i w formach wiążących się z ich obecnością w organach predestynujących ich do członkostwa w KNB. Dodatkowo należy wskazać, że decyzje Komisji Nadzoru Bankowego podlegają kontroli legalności realizowanej przez sądy administracyjne.

Komisja Nadzoru Bankowego, jako organ administracji pozarządowej, nie podlega kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji, w tym kontroli realizowanej za pośrednictwem komisji śledczej. Nie oznacza to jednak, że Sejm nie ma żadnych możliwości realizowania swoich kompetencji śledczych wobec członków KNB. Jest to dopuszczalne pośrednio, czyli – zgodnie z dokonanymi wyżej ustaleniami – poprzez kontrolę zachowań wchodzących w skład KNB osób wywodzących się z organów władzy publicznej lub stanowiących ich reprezentantów, które podlegają kontroli parlamentarnej. Taka kontrola, ze względu na charakter organu, jest możliwa wobec Ministra Finansów i delegowanego przez niego sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów (jako zastępcy przewodniczącego Komisji), Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz jego zastępcy, przedstawiciela Ministra Finansów oraz Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego. Kontroli sejmowej nie podlega natomiast Przewodniczący Komisji Nadzoru Bankowego, którym z mocy prawa jest Prezes NBP, z powodów wskazanych w części III punkcie 6.2. niniejszego uzasadnienia.

Odrębnie i niezależnie od powyższych ustaleń należy rozważyć, czy dopuszczalne jest objęcie kontrolą realizowaną przez komisję śledczą członka Komisji Nadzoru Bankowego będącego przedstawicielem Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyłączając odpowiedzialność parlamentarną Prezydenta, wyłącza tym samym prawo pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności osób będących przedstawicielami Prezydenta, nawet w tych organach państwa, które z mocy ustaw podlegają kontroli parlamentarnej. Wyraźnie jednak trzeba podkreślić, że dotyczy to jedynie tych osób wybranych czy powołanych przez Prezydenta w skład kolegialnych organów władzy państwowej, które jednocześnie są jego przedstawicielami (reprezentantami) i w związku z tym ich głosowania oraz wystąpienia można przypisywać Prezydentowi (dystynkcja ta odnotowana jest również w doktrynie, por. L. Garlicki, *uwaga 5 do art. 187*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005).

Włączenie przedstawiciela Prezydenta do grona osób podlegających kontroli komisji śledczej jest naruszeniem art. 7 i art. 95 ust. 2 Konstytucji, uchwała bowiem wykracza poza wyznaczony Konstytucją i ustawami zakres podmiotowy kontroli sejmowej.

10. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 5 uchwały z 24 marca 2006 r

(...) Zasadnicze wątpliwości dotyczą możliwości zbadania działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjną dopuszczalność zbadania działalności tych osób w określonym w uchwale zakresie jest pochodną uprzednich ustaleń dotyczących zarówno konieczności istnienia konstytucyjnych lub ustawowych podstaw prawnych kontroli sejmowej, jak i jej zakresu, w tym zwłaszcza kontroli realizowanej za pośrednictwem komisji śledczej, oraz ustaleń odnoszących się do statusu Narodowego Banku Polskiego i jego konsekwencji. Trybunał stwierdza, że ustalenia zawarte w uzasadnieniu dotyczącym zakresowej niekonstytucyjności art. 2 pkt 1 uchwały są aktualne także w stosunku do Komisji Nadzoru Bankowego i Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 pkt 5 uchwały, w części, w jakiej obejmuje nazwy: „Komisji Nadzoru Bankowego” oraz „Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego”, jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji, dlatego że organy te nie podlegają kontroli parlamentarnej ze strony Sejmu, a tym samym ich działalność nie może stanowić przedmiotu badania komisji śledczej.(...)

Źródło: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbór Urzędowy, Zeszyt 8A/2006*