



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 216

Warszawa, 18 stycznia 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o Trybunale Stanu.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Krzysztofa Szczuckiego.

(-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Jacek Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Lidia Burzyńska; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Przemysław Drabek; (-) Elżbieta Duda; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Paweł Jabłoński; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Maria Koc; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Leonard Krasulski; (-) Anna Krupka; (-) Andrzej Kryj; (-) Anna Kwiecień; (-) Ewa Leniart; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Grzegorz Lorek; (-) Marzena Anna Machałek; (-) Ewa Malik; (-) Jerzy Materna; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Michał Moskal; (-) Teresa Pamuła; (-) Marcin Porzucek; (-) Marcin Przydacz; (-) Olga Ewa Semeniuk-Patkowska; (-) Agnieszka Anna Soin; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Paweł Szrot; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Jan Warzecha; (-) Patryk Wicher.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o Trybunale Stanu

Art. 1. W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 11 ust. 1a otrzymuje brzmienie:
„1a. Przepisu ust. 1 zdanie drugie nie stosuje się do mandatu poselskiego oraz do Prezesa Narodowego Banku Polskiego.”;
- 2) w art. 13
 - a) w ust. 1a wyraz „3” zastępuje się wyrazem „4”,
 - b) w ust. 1b po wyrazach „pkt 2” dodaje się wyrazy „i 3”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Uchwalenie przedłożonego projektu ustawy ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., w którym Trybunał 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) 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.

W obecnym brzmieniu ustawy o Trybunale Stanu w art. 11 ust. 1 przesądza się, że wraz z postawieniem w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu przesądza się o zawieszeniu w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jednocześnie w art. 13 ust. 1a ustalono, że Prezesa Narodowego Banku Polskiego pociąga się do odpowiedzialności konstytucyjnej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Należy zauważyć, że przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia już od momentu jego wydania pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej większością bezwzględną w obecności połowy ustawowej liczby posłów lub większością niższą. Jednocześnie Trybunał przesądził, że niezgodne z Konstytucją jest pominięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w art. 13 ust. 1b ustawy o Trybunale Stanu, a więc tym samym wskazał, że postawienie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu winno wymagać większości 3/5 ustawowej liczby posłów.

W niniejszym projekcie ustawy proponuje się, aby postawienie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia nie wywoływało skutku w postaci zawieszenia go w czynnościach. Narodowy Bank Polski i jego organy powinny działać w warunkach umożliwiających realizację ich wyłącznych kompetencji konstytucyjnych (tj. prowadzenia

polityki pieniężnej). Narodowy Bank Polski ani żaden z jego organów nie podlega instytucjom państwowym, ani nie odpowiada przed nimi za decyzje merytoryczne. Nie może być mowy o „kontrolu” czy też „nadzorze” nad nimi ze strony rządu lub parlamentu. Niezależność banku centralnego to nie tylko standard konstytucyjny, ale także element prawa pierwotnego UE.

W obecnym reżimie ustawowym do postawienia w stan oskarżenia Prezesa NBP potrzebna jest w Sejmie tylko większość bezwzględna (ponad połowa głosów „za”). Powoduje to, że większość sejmowa, dla której niezależność NBP i jej organów może być przeszkodą w realizacji własnych celów politycznych, może niemal dowolnie zawieszać Prezesa NBP. Mechanizm ten może posłużyć „ukaraniu” Prezesa NBP za prowadzoną przez Bank politykę pieniężną, niezgodną z wolą rządu i sejmowej większości. Może służyć także wymuszeniu na Prezesie NBP postępowania w sposób zależny od legislatury i egzekutywy. Stan ten może utrzymywać się przez nieokreślony czas (nawet do końca kadencji Prezesa NBP), co uniemożliwiałoby lub utrudniałoby realizację jego konstytucyjnych kompetencji oraz uczestnictwo w ramach ESBC (zgodnie z Protokołem nr 4 pełniący obowiązki prezesa banku centralnego nie mogą brać udziału w pracach ESBC).

Przywołana norma ustawowa w zastosowaniu do Prezesa NBP umożliwia nie tylko wywieranie nacisku przez organ polityczny, lecz także (w skrajnym przypadku) efektywne „złożenie” Prezesa z urzędu przez przewlekłość działań Trybunału Stanu. Decyzja Sejmu nie podlega w prawie krajowym najmniejszej kontroli, co wyposaża legislaturę (i związaną z nią egzekutywę) w środki pozwalające na uniemożliwienie realizacji konstytucyjnych kompetencji Prezesa NBP wbrew instytucjonalnym i personalnym gwarancjom niezależności wynikającym z prawa konstytucyjnego i unijnego.

W projekcie przesądzono, zgodnie z ww. orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, że postawienie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia wymaga większości 3/5 ustawowej liczby posłów.

Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Projektowana ustawa nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 26 stycznia 2024 r.

BAS-WAPEiM-82/24

SEKRETARIA 2-01 SZEF
L.dz. DS-1120:24.2024
Data wpływu 29.01.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Szczucki)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762, dalej: „ustawa o TS”) jest nowelizacja dwóch artykułów tej ustawy. Pierwsza modyfikacja dotyczy art. 11 ust. 1a ustawy o TS i zmierza do zapewnienia, aby prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) nie był (jak obecnie) zawieszany w czynnościach wraz z pociągnięciem go, na podstawie uchwały Sejmu, do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (dalej: TS). Natomiast druga zmiana dotyczy art. 13 ust. 1a i ust. 1b ustawy o TS. Projektodawca proponuje, aby Sejm podejmował uchwałę o pociągnięciu prezesa NBP do odpowiedzialności przed TS większością 3/5 ustawowej liczby posłów zamiast (zamiast, jak obecnie, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów).

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po jej ogłoszeniu.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Materia objęta projektem ustawy wymaga odwołania się do następujących przepisów UE:

- 1) Artykuł 127 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) ustanawia Europejski System Banków Centralnych (dalej: ESBC), który tworzą Europejski Bank Centralny (dalej: EBC) i krajowe banki centralne wszystkich państw członkowskich – należące i nienależące do strefy euro. Celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen (art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 TfUE, art. 2 Statutu ESBC i EBC), a jego pracami kierują organy decyzyjne EBC:
 - a. Rada Prezesów – odpowiada za wykonywanie zadań powierzonych ESBC; składa się z członków Zarządu i prezesów krajowych banków centralnych państw strefy euro,

- b. Zarząd – realizuje politykę pieniężną i udziela instrukcji krajowym bankom centralnym; składa się z prezesa i wiceprezesa EBC oraz czterech innych członków,
 - c. Rada Ogólna – koordynuje polityki pieniężne państw członkowskich, które nie przyjęły waluty euro, i nadzoruje działanie europejskiego mechanizmu kursowego; składa się z prezesa i wiceprezesa EBC oraz prezesów wszystkich banków centralnych, w tym prezesa NBP (art. 44 Statutu ESBC i EBC).
- 2) Artykuł 130 TfUE stanowi, że w wykonywaniu uprawnień, zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC – EBC, krajowy bank centralny, ani członek ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji UE, państw członkowskich ani innych organów. Instytucje UE i państwa członkowskie zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC i krajowych banków centralnych.
- 3) Artykuł 14.2 Statutu ESBC i EBC dotyczy krajowych banków centralnych. Zgodnie z tym przepisem kadencja prezesa krajowego banku centralnego nie może być krótsza niż pięć lat. Ponadto, prezes takiego banku może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie, 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 Unii Europejskiej (TSUE) przez prezesa, którego dotyczy, lub Radę Prezesów EBC.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przytoczone przepisy UE dotyczą funkcjonowania EBC, ESBC i krajowych banków centralnych. Artykuł 127 TfUE ustanawia ESBC i określa jego funkcje. W skład ESBC wchodzi NBP jako centralny bank Polski, a w skład Rady Ogólnej, jednego z organów ESCB, prezes NBP. Artykuł 130 TfUE dotyczy niezależności EBC i krajowych banków centralnych oraz ustanawia związane z tym obowiązki tych banków, instytucji UE i państw członkowskich.

Dla oceny projektowanych przepisów istotny jest art. 14.2 Statutu ESBC i EBC, który przyznaje prezesom krajowych banków centralnych gwarancje niezależności. Określono w nim minimalny, pięcioletni okres ich kadencji oraz dwa przypadki, w których mogą zostać zwolnieni z urzędu przez organy krajowe przed upływem kadencji. Jest to możliwe, gdy „przestali spełniać warunki konieczne do wykonywania powierzonych im funkcji” albo „dopuszcili się poważnego uchybienia”. Z orzecznictwa TSUE wynika, że „poważne uchybienie”, którego musi się dopuścić prezes krajowego banku centralnego, aby władze krajowe mogły go zwolnić z urzędu przed upływem kadencji, można odnosić do

udowodnionego takiemu prezesowi popełnienia przestępstwa¹. Przepisy te należy odnieść projektu ustawy.

Projektowane przepisy mają zapewnić, aby pociągnięcie prezesa NBP do odpowiedzialności przed TS nie powodowało (jak obecnie), z mocy ustawy o TS, zawieszenia go w pełnieniu jego funkcji. W toku ewentualnego postępowania przed TS prezes NPB będzie mógł zatem (inaczej niż obecnie) pełnić funkcję prezesa krajowego banku centralnego i w tym charakterze uczestniczyć w pracach ESBC i jej organów (Rady Ogólnej). Projektowane przepisy przewidują też, że o pociągnięciu prezesa NPB do odpowiedzialności przez TS ma decydować Sejm w drodze uchwały przyjmowanej większością 3/5 ustawowej liczby posłów (zamiast, jak obecnie, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Projektowane przepisy nie naruszają przedstawionych regulacji UE. Nie są sprzeczne z art. 14.2 Statutu ESBC i EBC, który zezwala na zwolnienie prezesa krajowego banku centralnego z urzędu przed upływem kadencji, gdy przestał spełniać warunki konieczne do wykonywania powierzonych mu funkcji albo dopuścił się poważnego uchybienia.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie o Trybunale Stanu nie jest sprzeczny z prawem UE.

Autor:

Justyna Łacny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

¹ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2019 r. w połączonych sprawach C-202/18 i C-238/18, *Ilmārs Rimšēvičs i EBC p. Republice Łotewskiej* (ECLI:EU:C:2019:139).

Warszawa, 26 stycznia 2024 r.

BAS-WAPEiM-83/24

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

SEJM STANOWIŁ ZŁOY SZEFAR
L.dz. DS. 1120. 24. 2024(2)
Data wpływu 29.01. 2024

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –
czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Szczucki) jest projektem
ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2022 r. poz. 762, dalej: „ustawa o TS”) jest nowelizacja dwóch artykułów tej ustawy. Pierwsza modyfikacja dotyczy art. 11 ust. 1a ustawy o TS i zmierza do zapewnienia, aby prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) nie był (jak obecnie) zawieszany w czynnościach wraz z pociągnięciem go, na podstawie uchwały Sejmu, do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (TS). Natomiast druga zmiana dotyczy art. 13 ust. 1a i ust. 1b ustawy o TS. Projektodawca proponuje, aby Sejm podejmował uchwałę o pociągnięciu prezesa NBP do odpowiedzialności przed TS większością 3/5 ustawowej liczby posłów zamiast (zamiast, jak obecnie, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów).

Projekt ustawy jest objęty prawem UE. Nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Justyna Łacny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Warszawa, dnia 5 lutego 2024 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-84/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT SZEFY KANCELARII

L.dz. DS. 1700.8.2024

Data wpływu 06.02.2024

Ocena Skutków Regulacji

zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Na podstawie art. 11 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762) możliwe jest podjęcie uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a podjęta uchwała w tym przedmiocie skutkuje zawieszeniem w czynnościach Prezesa NBP. Podjęcie uchwały większością bezwzględną „oznacza regułę rozstrzygnięcia, która przyznaje zwycięstwo tej opcji, temu stanowisku, które zdobyło więcej niż połowę oddanych głosów (chodzi zatem o sytuację, w której liczba głosów oddanych za postawieniem w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu przewyższała połowę wszystkich ważnie oddanych głosów) lub którą poparło więcej głosujących, niż wynosi suma głosów przeciwnych i wstrzymujących się od głosowania. Oznacza to, że w tym przypadku głosy wstrzymujące stają się w rzeczywistości głosami przeciwko. Do wyznaczenia tej większości, w sytuacji, w której liczba głosujących jest liczbą parzystą, często używa się określenia 50% + 1 głos.”¹.

¹ A. Gajda, *Komentarz do art. 13 ustawy o Trybunale Stanu*, [w:] K. Grajewski, S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, LEX.

Zgodnie z obowiązującym prawem podjęcie uchwały w przedmiocie pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu skutkuje jego zawieszeniem, co oznacza, że nie może on podejmować żadnych czynności wynikających z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Projektodawcy podnoszą, że obecne unormowanie umożliwia zarówno wywieranie nacisku przez organ polityczny, jak i „(w skrajnym przypadku) efektywne «złożenie» Prezesa z urzędu”, a decyzja Sejmu nie podlega w prawie krajowym najmniejszej kontroli. Zdaniem projektodawców ww. mechanizm wyposaża władzę ustawodawczą, jak i władzę wykonawczą „w środki pozwalające na uniemożliwienie realizacji konstytucyjnych kompetencji Prezesa NBP wbrew instytucjonalnym i personalnym gwarancjom niezależności wynikającym z prawa konstytucyjnego i unijnego”.

Obowiązujące przepisy dotyczące procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23, 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 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.”.

Jak wynika z uzasadnienia rozwiązania zawarte w przedłożonym projekcie ustawy mają na celu wykonanie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który został ogłoszony w dniu 26 stycznia 2024 r. (Dz.U. z 2024 poz. 95).

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt ustawy zakłada, że uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa NBP Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Istotą proponowanej zmiany jest podwyższenie wymaganej większości głosów do przyjęcia ww. uchwały, albowiem w świetle obowiązujących przepisów wymagana jest bezwzględna większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Ponadto, w projekcie ustawy proponuje się, aby postawienie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia nie wywoływało skutku w postaci zawieszenia. W uzasadnieniu projektu ustawy podnosi się, że: „Narodowy Bank Polski i jego organy powinny działać w warunkach umożliwiających realizację ich wyłącznych kompetencji konstytucyjnych (tj. prowadzenia polityki pieniężnej)”.

Należy zauważyć, iż w świetle przedłożonych rozwiązań prawnych trudno określić, jakie skutki prawne wywierałaby podejmowana przez Sejm większością 3/5 ustawowej liczby posłów uchwała w przedmiocie pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Podjęcie takiej uchwały nie będzie bowiem miało żadnego wpływu na prawa i wykonywane obowiązki Prezesa NBP, a zatem sytuacja prawna Prezesa nie ulegnie zmianie co najmniej do wygaśnięcia kadencji, bądź też do jego odwołania. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025) „Kadencja Prezesa NBP wygasa: 1) po upływie okresu sześcioletniego; 2) w razie śmierci; 3) w razie złożenia rezygnacji; 4) w razie odwołania.”. Odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o Narodowym Banku Polskim „Odwołanie Prezesa NBP może nastąpić, gdy: 1) nie wypełnia on swych obowiązków na skutek długotrwałej choroby; 2) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo; 2a) złożył on niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu; 3) Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych”.

Wyczerpiecie zawarte w przytoczonym przepisie ma charakter zupełny; żadna inna okoliczność nie może stanowić podstawy odwołania Prezesa NBP. Możliwość

odwołania została określona bardzo wąsko, co stanowi jedną z gwarancji niezależności banku centralnego.

Należy także zaznaczyć, iż w literaturze podniesiono, że: „Zastrzeżenia do podstaw odwołania Prezesa NBP przedstawia Europejski Bank Centralny. Zdaniem Europejskiego Banku Centralnego art. 9 ust. 5 ustawy o NBP należy dostosować do przesłanki określonej w art. 14 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, zgodnie z którą 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 (por. szerzej Raport o konwergencji EBC, czerwiec 2022 r.). Tak ogólne i niejednoznaczne sformułowanie, dopuszczające możliwość różnej interpretacji, należy ocenić negatywnie. Przepisy polskiego prawa krajowego ze względu na enumeratywne określenie podstaw odwołania Prezesa NBP zwiększają bowiem pewność prawną i niezależność instytucjonalną banku centralnego w większym stopniu niż nieostre sformułowania i klauzule generalne statutu ESBC i EBC. Jednakże z względu na dalszą treść art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, który określa przesłanki odwołania i przyznaje prezesowi banku krajowego uprawnienie do bezpośredniego zaskarżenia decyzji o odwołaniu do Trybunału Sprawiedliwości, budzi wątpliwości przewidziana w ustawie o NBP (art. 9 ust. 5 pkt 3) instytucja odpowiedzialności prezesa NBP przed Trybunałem Stanu.”².

² E. Chojna-Duch, M. Kamińska, *Komentarz do art. 9 ustawy o Narodowym Banku Polskim*, [w:] A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far (red.), *Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim*, [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, LEX.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa NBP w zakresie uregulowanym ustawą o Trybunale Stanu, do której odnosi się projekt, są charakterystyczne dla polskiego systemu prawnego i dlatego ze względu na zakres projektowanych zmian, nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej rozwiązań obowiązujących w innych państwach.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt oddziałuje na:

- Prezesa NBP, bowiem proponowana zmiana ustawy o Trybunale Stanu ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K 23/23) z dnia 11 stycznia 2024 r., który to wyrok wskazuje, na niezgodność z Konstytucją RP przepisów dotyczących umożliwienia zawieszenia 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 Stanu³. Wnioskodawcy projektu proponują wprowadzenie bardziej rygorystycznego wymogu pociągnięcia do odpowiedzialności Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu (wymagana ma być większość 3/5 ustawowej liczby posłów, tj. taka sama jaka obowiązuje w przypadku Prezesa RM i członków RM).

³ Trybunał orzekł, iż:

1. Art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu 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. Zob. Trybunał Konstytucyjny: Procedura pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP (trybunal.gov.pl).

Będzie to zarazem mniej rygorystyczny wymóg niż obowiązujący w przypadku Prezydenta RP⁴;

- Radę Polityki Pieniężnej (w której skład wchodzi Prezes NBP i 9 członków) oraz zarząd NBP (składający się z Prezesa NBP i 8 członków, w tym dwóch wiceprezesów), ponieważ Prezes NBP przewodniczy tym organom banku oraz reprezentuje NBP na zewnątrz;

- pracowników NBP (3344 etaty w 2022 r.⁵), gdyż zgodnie z obowiązującą ustawą Prezes NBP jest przełożonym wszystkich pracowników NBP.

Pośrednio regulacja ta może oddziaływać na podmioty rynku finansowego⁶, w tym zwłaszcza banki (na koniec 2022 r. działalność prowadziło 560 podmiotów sektora bankowego⁷), a także – z uwagi na to, że Prezes reprezentuje bank na zewnątrz - na relacje z takimi instytucjami jak: Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych.

Wpływ projektowanej regulacji przejawia się w zachowaniu stabilności kadencji Prezesa przewidzianej w Konstytucji RP (art. 227 ust. 3) i w ustawie o Narodowym Banku Polskim⁸. Sześćioletnia długość kadencji Prezesa NBP została określona po to, aby oddzielić ją i uniezależnić od nominalnych kadencji Prezydenta i Sejmu, które go powołują. *Odpowiednio długi okres kadencji wprowadza stabilizację i przyczynia się do niezależności banku centralnego, która jest niezbędna do prawidłowego i skutecznego wykonywania funkcji banku centralnego dotyczących systemu*

⁴ Postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

⁵ <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/05/Sprawozdanie-z-dzialalnosci-NBP-w-2022-r..pdf>, s. 95.

⁶ (podmiotów tych jest wiele zob. <https://www.knf.gov.pl/podmioty>)

⁷ https://www.knf.gov.pl/?articleId=85173&p_id=18

⁸ Zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Polskim (art. 9 ust. 4 i 5) kadencja Prezesa NBP wygasa:

1) po upływie okresu sześćioletniego;

2) w razie śmierci;

3) w razie złożenia rezygnacji;

4) w razie odwołania.

Odwołanie Prezesa NBP może nastąpić, gdy:

1) nie wypełnia on swych obowiązków na skutek długotrwałej choroby;

2) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo;

2a) złożył on niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu;

3) Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

*finansowego i gospodarczego państwa. Warunkiem koniecznym dla sprawnego i bezpiecznego działania systemu finansowego jest stabilne funkcjonowanie współtworzących je instytucji finansowych, w tym banków centralnych. Przewidywalność i stabilność uwarunkowań personalnych sprzyja wiarygodności władz monetarnych*⁹. W literaturze zwracano uwagę, że ze względu na treść art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, który określa przesłanki odwołania i przyznaje prezesowi banku krajowego uprawnienie do bezpośredniego zaskarżenia decyzji o odwołaniu do Trybunału Sprawiedliwości, budzi wątpliwości przewidziana w ustawie o NBP (art. 9 ust. 5 pkt 3) instytucja odpowiedzialności prezesa NBP przed Trybunałem Stanu¹⁰.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy projekt nie był poddany konsultacjom społecznym.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projektowana ustawa może wywierać wpływ na sektor finansów publicznych. Może sprzyjać unikaniu zakłóceń w funkcjonowaniu banku centralnego spowodowanych m.in. przerywaniem kadencji jego kluczowego organu i przenoszenia się na rynki finansowe i na sektor finansów publicznych¹¹. Stabilność kadencji Prezesa NBP umożliwia właściwe pełnienie jego roli w Komitecie Stabilności Finansowej¹² i realizację innych ważnych zadań banku centralnego.

Projektowana regulacja nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. E. Chojna-Duch, M. Kamińska w: *Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim*, A. Mikos-Sitek (red.), A. Nowak-Far (red.) i inni, opublikowany: WKP 2023. Komentarz LEX do art. 9.

¹⁰ Tamże.

¹¹ NBP prowadzi rachunki: banków, budżetu państwa, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, za zgodą zaś Prezesa NBP może prowadzić inne rachunki. Zob. art. 51 ustawy o Narodowym Banku Polskim.

¹² W Komitecie tym reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego tj. Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów i Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Prezes NBP jest przewodniczącym Komitetu w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (tj. w zakresie nadzoru makroostrożnościowego).

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001513/U/D20151513Lj.pdf>

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodziny, obywateli i gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Przedmiotowy projekt nie prowadzi do zmiany obciążeń regulacyjnych, w tym obowiązków informacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt nie będzie miał co do zasady, wpływu na rynek pracy. Niemniej jednak zapewnienie stabilności kadencji Prezesa NBP może wpływać na stałość zatrudnienia ponad 3 tys. osób pracujących w Narodowym Banku Polskim.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Brak.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa będąca przedmiotem projektu wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

W przypadku przedmiotowego projektu nie dołączono załączników.

Autorzy:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Danuta Adamiec, dr Dobromir Dziewulak, Bogdan Janowski, Angelina Tazuszel,
Łukasz Żołądek
specjaliści ds. międzynarodowych (pkt III)
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Zofia Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X)
naczelnik wydziału

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

*Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, Trybunał Stanu, Narodowy Bank Polski,
Prezes Narodowego Banku Polskiego.*

Weryfikacja: pkt IV, VI, VII, IX, X – Monika Korolewska

Weryfikacja: pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII – dr Beata Bińkowska

Weryfikacja: pkt III – dr Dobromir Dziewulak



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.44.9.2024

Data wpływu 21.02.2024

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa,  lutego 2024 r.

DP.IV.024.3.2024.MJ

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. DS.1804.21.2024

Data wpływu 21.02.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

w nawiązaniu do pisma z dnia 29 stycznia 2024 r. (znak: SPS-WP.020.44.5.2024) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski pozytywnie opiniuje ww. projekt.

Poselski projekt ustawy ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt. K 23/23 (opublikowanego w Dz. U. poz. 95). Z treści sentencji tego wyroku wynika, że niezgodne z art. 227 ust. 1 w zw. z ust. 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP są przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, które przewidują:

- 1) 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 (art. 11 ust. 1 zdanie drugie),



- 2) pociągnięcie Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu większością inną (mniejszą) niż przewidziana dla członków Rady Ministrów, tj. 3/5 ustawowej liczby posłów.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyroki Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące i ostateczne. Wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., K 23/23, wywołał zatem skutki prawne w postaci uchylecia (wyeliminowania) z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm prawnych.

Podstawową funkcją przedłożonego projektu ustawy jest zatem zwiększenie czytelności tekstu ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, ponieważ *de lege lata* odkodowanie obowiązującej treści normatywnej nie będzie już wymagało rekonstrukcji treści normatywnej z przepisów nowelizowanej ustawy oraz z sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., K 23/23, którego treść projekt w istocie inkorporuje do ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy o Trybunale Stanu w odniesieniu, do których orzekał Trybunał Konstytucyjny, budziły istotne wątpliwości prawne w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej. W raporcie o konwergencji (czerwiec 2022 r.) Europejski Bank Centralny stwierdził w części ogólnej, w rozdziale dotyczącym niezależności personalnej banku centralnego (rozdział 2.2.3), że zawieszenie prezesa banku centralnego może faktycznie oznaczać jego odwołanie w rozumieniu art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC (ws. przesłanek odwołania prezesa). W szczegółowej części prawnej dotyczącej polskich przepisów prawnych, w punkcie odnoszącym się do niezależności personalnej (rozdział 7.5.2), EBC zaleca dostosowanie przepisów ustawy o Trybunale Stanu do art. 14 ust. 2 ww. Statutu.

<https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202206~e0fe4e1874.pl.html#toc90>.



Podobne wątpliwości prawne i zalecenia umieszczone zostały w Raporcie Komisji Europejskiej o Konwergencji (czerwiec 2022, rozdział 6.1.2):

https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-06/ip179_en.pdf.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu wychodzi również naprzeciw zaleceniom EBC i KE.

Ponadto, zdaniem NBP, projekt ustawy należy skierować do opinii EBC – w oparciu o art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz art. 4 Statutu ESBC i EBC, oraz w trybie *decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (98/415/WE)*. Ocena projektów zmian przepisów odnoszących się do krajowych banków centralnych podlega bowiem kompetencji EBC (por. art. 2 ww. decyzji).

Z poważaniem

Prezes
Narodowego Banku Polskiego
Adam Glapiński