

**Opinia prawna w sprawie skutków prawnych wygaśnięcia kadencji
Prezesa Narodowego Banku Polskiego dla funkcjonowania organów
Narodowego Banku Polskiego**

1.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.], normując w art. 227 w ramach Rozdziału X. *Finanse publiczne* instytucję Narodowego Banku Polskiego, określa jego charakter ustrojowy, jako centralnego banku państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, z zastrzeżeniem odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza [ust.1]. Konstytucja wskazuje trzy organy Narodowego Banku Polskiego [którym na mocy ustawy powierzono zróżnicowane kompetencje]: Prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP [ust.2], określając tryb powoływania Prezesa przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6-letnią kadencję, regułą *incompatibilitatis* [ust.3-4], normuje też skład i zadania Rady Polityki Pieniężnej. W jej skład wchodzi Prezes NBP jako przewodniczący oraz (w nieustalonej przez Konstytucję liczbie) osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat [ust.5]. Konstytucyjne zadania RPP obejmują coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, a także składanie Sejmowi, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej [ust.6]. Ponadto, określenie organizacji i zasad działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowych zasad powoływania i odwoływania jego organów, Konstytucja odsyła do ustawy [ust.7].

Podkreślić wypada, że pomijając kwestię, czy NBP jest organem państwowym, czy tylko realizując zadania władzy publicznej działa „jak organ państwowy”, z pewnością nie mieści się w klasycznej strukturze trójpodziału władz, posiada podwójną osobowość prawną, w sferze publicznoprawnej i cywilnoprawnej, oraz jest objęty zasadą niezależności, wynikającą [przy braku wyraźnego podkreślenia tego waloru w Konstytucji RP] z całokształtu jego konstytucyjnoprawnej konstrukcji i zadań [tak: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU 2006 Nr 8A poz.109]. Zasada niezależności nie odnosi się bynajmniej do jednego organu NBP, np. Rady Polityki Pieniężnej, ale zważywszy jej niezbędną dla prawidłowego, samodzielnego i skutecznego wykonywania funkcji NBP dotyczących całego systemu gospodarczego i finansowego państwa – zasada niezależności dotyczy całego NBP i wszystkich elementów jego struktury [por.

C.Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim [stan obecny i postulaty na przyszłość]*, PiP 2002 z.11, s.15-24].

2.

Na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *Narodowym Banku Polskim* [Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz.2 z późn. zm.], wydanej z upoważnienia art.227 ust.7 Konstytucji RP, Prezes NBP należy do struktury wszystkich trzech konstytucyjnych organów NBP, tzn. oprócz niezależnej i samodzielnej funkcji Prezesa Banku, jest zarazem Przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącym Zarządu NBP [art. 11 ust.1, art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust.2 ustawy], stanowiąc instytucjonalny i personalny zwornik całego systemu polskiego banku centralnego - a nadto reprezentuje NBP na zewnątrz i jest przełożonym wszystkich pracowników NBP [art. 11 ust.1 i 2]. Unormowanie to kreuje swoisty charakter ustrojowy Prezesa NBP, w nauce określany mianem „hybrydalnego”, gdyż z jednej strony jest jednoosobowym i samoistnym organem banku, a zarazem wchodzi z urzędu jako przewodniczący w skład dwóch organów kolegialnych, Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącym Zarządu NBP [por. W.Sokolewicz, w: L.Garlicki red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t.22 do art.227,s.36].

Szczególna „połączalność” wskazanych funkcji sprawowanych przez Prezesa NBP, przewidziana już w Konstytucji w odniesieniu do RPP, nie oznacza ani pozorności wyodrębnienia tych organów, czy tożsamości ich zadań, ani przeciwnie, immanentnego zantagonizowania tych organów. Niezależnie od różnego trybu powoływania składu trzech organów NBP oraz wpływu na ten proces różnych organów Państwa, tj. Prezydenta, Sejmu i Senatu, czy braku wyraźnych instrumentów prawnych wewnętrznej kontroli i hamowania organów NBP, ich działalność podporządkowana jest konstytucyjnemu nakazowi współdziałania władz, stanowiącemu aksjologiczny i prawny filar Konstytucji [vide: preambuła Konstytucji RP].

Podkreślić też trzeba, że jako jedyny konstytucyjny organ Prezes NBP [w przeciwieństwie do członków RPP i członków Zarządu NBP] ponosi odpowiedzialność prawną za zgodność swoich działań – w ramach wszystkich trzech organów NBP - z Konstytucją RP i ustawami* [art.198 ust.1 Konstytucji RP], co oznacza i potwierdza jego szczególną pozycję prawną w strukturze organów NBP.

3.

Odrębności i niezależności organów wewnętrznych NBP nie przekreśla fakt, iż ustawa o NBP, normując dość ogólnie kompetencje Zarządu NBP, wskazuje w pierwszym rzędzie, iż Zarząd realizuje uchwały Rady [art.17 ust.3 pkt 1]. Jednocześnie bowiem ustanawia swoiste domniemanie właściwości kompetencyjnej Zarządu, stanowiąc, iż podejmuje on uchwały w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP [pkt 2].

Natomiast ustawowe określenie zakresu działania Zarządu NBP ma charakter egzemplifikacji [art.17 ust.4 pkt 2-13], jego kompetencje obejmują m.in. „przygotowywanie i rozpatrywanie projektów uchwał i innych materiałów kierowanych do Rady” [pkt 14].

Dlatego, aczkolwiek trafnie charakteryzuje się Radę Polityki Pieniężnej jako organ „stanowiący” a Zarząd jako organ „wykonawczy” [W.Sokolewicz, op.cit., t.20, s.30] –

nie oznacza to bynajmniej, iż Zarząd jest organem wykonawczym Rady, ale NBP jako całości.

4.

W świetle art. 10 ust. 1 ustawy o NBP „Prezesa NBP w czasie jego nieobecności zastępuje wiceprezes NBP - pierwszy zastępca Prezesa NBP.” Ustawowa przesłanka „czasu nieobecności” obejmuje zarówno przypadki chwilowej nieobecności Prezesa NBP, tymczasowej [przejściowej] przeszkody dla pełnienia urzędu, jak i wszystkie sytuacje wygaśnięcia kadencji Prezesa NBP, tzn. upływ jej sześcioletniego okresu [rozpoczynanego z dniem złożenia wobec Sejmu przysięgi – art.9 ust.3 ustawy] oraz trzy przesłanki przed upływem tego okresu, tj. w razie śmierci, złożenia rezygnacji oraz w razie odwołania (art. 9 ust. 4 pkt 1-4 ustawy o NBP). To ostatnie [odwołanie] nastąpić może jedynie z przyczyn zobiektywizowanych, gdy Prezes: nie wypełnia swych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo, złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, albo Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych [art. 9 ust.5 pkt 1-3 ustawy].

Zważywszy podkreśloną wyżej doniosłą wagę działalności centralnego banku państwa dla finansów państwa, a ujmując szerzej, dla bezpieczeństwa finansowego państwa i jego sytuacji gospodarczej - zrozumiałym jest, iż ustawodawca zmierza do zapewnienia stabilności [kadencja, nieodwoływalność z przyczyn politycznych] i ciągłości funkcjonowania organów NBP, w tym jego zwornika w osobie Prezesa NBP. Zwraca przy tym uwagę fakt, iż ustawa o NBP zadanie to realizuje z różną zapobiegliwością. W odniesieniu do Prezesa NBP przyjmuje najdalej posuniętą staranność, wymagając wdrożenia zastępstwa sprawowanego przez wiceprezesa NBP - pierwszego zastępcę Prezesa NBP nawet w wypadku przejściowej nieobecności Prezesa, tym bardziej [*a minori ad maius*] – w sytuacji opróżnienia urzędu, czyli wygaśnięcia kadencji Prezesa NBP.

W odniesieniu do członków RPP ustawa przewiduje natomiast, iż uzupełnienia składu Rady na miejsce opróżnione z przyczyn określonych w art.13 ust. 5 i 6 [czyli odwołania z analogicznych przyczyn, jak Prezesa, przez organy uprawnione do powołania członka Rady, bądź wygaśnięcia mandatu w razie śmierci członka Rady], organy powołujące dokonują nie później, niż w okresie 3 miesięcy od odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu członka Rady [art.13 ust.7].

Ta sama reguła, co w stosunku do członków RPP, jest stosowana odpowiednio do członków Zarządu NBP [art.17 ust.2b], przy czym do ich powołania i odwołania uprawniony jest wyłącznie Prezydent RP, działający na wniosek Prezesa NBP [art.17 ust.2a].

5.

W razie przewidzianego ustawą zastępowania Prezesa NBP przez wiceprezesa – pierwszego zastępcę Prezesa NBP, osoba ta wykonuje wszystkie kompetencje prawne (uprawnienia i obowiązki) Prezesa NBP, zarówno „własne”, jak i związane ze stanowiskiem Przewodniczącego RPP i Przewodniczącego Zarządu NBP. Ustawa nie

wprowadza w tej mierze żadnych ograniczeń, limitujących kompetencje Zastępcy Prezesa NBP - inaczej, niż np. przewidziane w art.131 ust.4 Konstytucji RP w stosunku do Marszałka Sejmu czy Senatu, wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie opróżnienia jego urzędu.

Wprawdzie ustawodawca nie dokonuje zróżnicowania, czy gradacji ciężaru gatunkowego zastępstwa, w zależności od zwykłej, chwilowej nieobecności bądź przejściowej [*sede plena*], albo trwałej niemożności [*sede vacante*] pełnienia urzędu przez Prezesa NBP, należy jednak kierować się systemowym domniemaniem racjonalności ustawodawcy. Domniemanie to nakazuje przyjąć, iż właśnie w sytuacji wygaśnięcia kadencji, czyli trwałej nieobecności dotychczasowego Prezesa NBP – zważywszy fundamentalną rolę Prezesa w całym systemie NBP i finansów publicznych - zastępstwo sprawowane wówczas przez wiceprezesa NBP pierwszego zastępcę Prezesa NBP ma charakter zupełny, choć przejściowy, gdyż sprawowane jest tylko do czasu powołania i objęcia [z chwilą zaprzysiężenia] funkcji przez nowego Prezesa NBP.

Odrębnym zagadnieniem [nieobjętym niniejszą opinią] jest szybkość postępowania Prezydenta, bądź - jak w zaistniałym w dn. 10 kwietnia 2010 r. stanie faktycznym i prawnym – Marszałka Sejmu [ewentualnie Senatu], wykonującego obowiązki Prezydenta [art.131 ust.2-4 Konstytucji] oraz Sejmu, w sferze powołania nowego piastuna funkcji Prezesa NBP.

6.

Prezes NBP jest *ex lege* Przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy), co obejmuje m.in. kompetencje w sferze zwoływania posiedzeń oraz przewodniczenia posiedzeniom [obradom] Rady. Podkreślić wypada, iż zgodnie z art.16 ust.1 ustawy, zwoływanie posiedzeń Rady Polityki Pieniężnej należy do wyłącznej kompetencji Przewodniczącego Rady, przy czym jest zobowiązany do wykonania tej czynności co najmniej raz w miesiącu, a może również zwołać posiedzenie Rady na pisemny wniosek co najmniej 3 członków Rady, w domyśle: częściej, niż w rytmie nakazanym przez ustawodawcę.

Art.16 ust.1a ustawy o NBP, stanowiący, iż „w czasie nieobecności Przewodniczącego posiedzeniu przewodniczy jeden z członków Rady”, tylko na pozór wydaje się niespójny z analizowanym wcześniej w pkt 4-5 opinii przepisem art.10 ust.1 ustawy o NBP.

W kontekście poczynionych wyżej ustaleń oraz uwzględniając treść przepisu art. 16 ust. 2 ustawy: „Tryb działania Rady oraz wyboru członka, który przewodniczy obradom podczas nieobecności Przewodniczącego Rady, określa regulamin uchwalany przez Radę większością głosów”, art.16 ust.1a oznacza, że:

w wypadku nieobecności Prezesa NBP zastępuje go wiceprezes NBP – pierwszy zastępca Prezesa NBP, także w zakresie funkcji Przewodniczącego Rady i przewodniczącego jej posiedzeniu, a dopiero w wypadku nieobecności i tej osoby, Rada uprawniona oraz zobowiązana jest do wyboru przewodniczącego obradom (posiedzeniu Rady) członka Rady, w trybie regulaminu, uchwalonego na podstawie delegacji ustawowej [§ 7 zd. 2 załącznika do uchwały RPP z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, MP nr 17 poz. 290].

Ratio legis przytoczonego wyżej przepisu art. 16 ust.1a ustawy można upatrywać w dążeniu do zapewnienia ciągłości funkcjonowania, a zarazem zagwarantowania równowagi organów wewnętrznych NBP, w szczególności poprzez zapobieżenie sytuacji, kiedy prawidłowo zwołane posiedzenie Rady mogłoby zostać zablokowane przez Przewodniczącego, np. wskutek odmowy jego prowadzenia, czyli przewodniczenia obradom, albo nadzwyczajnych przeszkód o charakterze obiektywnym.

7.

Uzupełniając powyższą analizę, należy wskazać, dwie okoliczności.

Przyjęcie odmiennej interpretacji, odmawiającej wiceprezesowi NBP - pierwszemu zastępcy statusu Przewodniczącego Rady - prowadziłyby w efekcie do całkowitego sparaliżowania działalności tego organu, gdyż Rada w żadnym przypadku nie ma kompetencji do zwołania swego posiedzenia mocą woli poszczególnych, części, większości a nawet wszystkich członków. Wyłączną kompetencję w tej mierze posiada Przewodniczący Rady, czyli Prezes bądź Wiceprezes NBP.

O ile w zwykłych posiedzeniach Rady uczestniczą także wiceprezesi NBP, jednak bez prawa udziału w głosowaniu - art.15 ustawy, o tyle w sytuacji zastępowania Prezesa przez jego pierwszego zastępcę - staje się on tymczasowym Przewodniczącym Rady i nie występuje w jej posiedzeniach w charakterze wiceprezesa „gościa” bez prawa udziału w głosowaniach, ale w charakterze „gospodarza”, Przewodniczącego Rady.

Interpretacja ta nie pozostaje w sprzeczności z unormowaniem sytuacji prawnej wiceprezesa NBP - pierwszego zastępcy Prezesa NBP również w strukturze Zarządu [por. § 11 załącznika do uchwały Zarządu NBP z dnia 10 kwietnia 1998 r. w sprawie regulaminu Zarządu Narodowego Banku Polskiego, MP nr 12 poz. 203 z późn. zm.].

W konkluzji powyższych ustaleń, za uzasadnione uważam następujące wnioski:

W zaistniałej sytuacji wygaśnięcia kadencji Prezesa NBP, wobec tragicznej śmierci Osoby piastującej tę funkcję [art.9 ust.4 pkt 2 ustawy o NBP], zadania i kompetencje Prezesa NBP podlegają *ex lege* objęciu i wykonywaniu w całości przez wiceprezesa NBP - pierwszego zastępcę Prezesa NBP, do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego Prezesa NBP [art.10 ust.1 ustawy]. Dotyczy to w szczególności wszystkich kompetencji Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej [art.11 ust.2, art.13 ust.1 pkt 1 ustawy o NBP].

Uchylenie się od pełnienia tych obowiązków przez wiceprezesa-pierwszego zastępcę Prezesa NBP możliwe byłoby jedynie w drodze zrzeczenia się funkcji wiceprezesa i członka Zarządu NBP oraz jego odwołania przez Prezydenta [art.17 ust.2a i 2b w zw. z art.13 ust.5 pkt 1].

Wobec powyższego, Rada Polityki Pieniężnej nie jest uprawniona do dokonania na podstawie § 7 zd. 2 Regulaminu RPP wyboru ze swego grona prowadzącego posiedzenie [przewodniczącego obradom], pomimo objęcia i wykonywania zadań Prezesa przez wiceprezesa-pierwszego zastępcę, obecnego na prawidłowo zwołanym posiedzeniu Rady.

Ewentualne odmienne postępowanie Rady w sytuacji wygaśnięcia kadencji Prezesa NBP wobec Jego śmierci, stanowiłoby naruszenie konstytucyjnie i ustawowo określonej pozycji Prezesa NBP oraz wzajemnych relacji organów NBP, a tym samym, podejmowane w takich warunkach uchwały Rady funkcjonującej w nieprawidłowym składzie, niezależnie od swego przedmiotu stanowiące jedynie źródła prawa wewnątrznie obowiązującego - pozostawałyby w niezgodności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa oraz przepisami ustawy o NBP.

Niezależnie od przedstawionych powyżej oraz innych możliwych argumentów i racji prawnych, czy możliwych racji natury politycznej bądź ekonomicznej – w zaistniałej sytuacji tragicznej śmierci w dniu 10 kwietnia 2010 r. Osób pełniących funkcje publiczne w Państwie Polskim, najważniejszą rację stanowi racja stanu.

Ta zaś wymaga rzeczywistego, solidarnego i odpowiedzialnego współdziałania wszystkich organów władzy publicznej, wszystkich organów Narodowego Banku Polskiego i wszystkich Polaków dla dobra wspólnego – Polski.

