

# Glapiński przed Trybunałem Stanu? To byłby bardzo niebezpieczny precedens

OPINIE 27.11.2023, 18:01

Stefan Kawalec

<https://wyborcza.pl/7,75968,30449497,to-byly-bardzo-niebezpieczny-precedens.html#S.opinion-K.P-B.1-L.1.glowka> [Dostęp 28 listopada 2023]

Opinie publikowane w naszym serwisie wyrażają poglądy osób piszących i nie muszą odzwierciedlać stanowiska redakcji

*Stefan Kawalec jest prezesem firmy doradczej Capital Strategy, członkiem Towarzystwa Ekonomistów Polskich, b. wiceministrem finansów.*

## **Zawieszenie prezesa NBP Adama Glapińskiego poprzez wniosek do Trybunału Stanu byłoby nie naprawą, lecz dalszą destrukcją państwa.**

Jak wynika z publicznych wypowiedzi, nowa sejmowa większość analizuje możliwość postawienia prezesa NBP Adama Glapińskiego przed Trybunałem Stanu, co automatycznie spowodowałoby zawieszenie go w czynnościach. Byłby to niebezpieczny krok prowadzący do pozbawienia Polski niezależnego banku centralnego. Jeżeli większość parlamentarna dąży do naprawy instytucji demokratycznego państwa, a nie ich destrukcji, to powinna raczej naprawić wadliwą ustawę o Trybunale Stanu.

Pod adresem prezesa Glapińskiego można sformułować poważne zarzuty. Można go krytykować za to, że publicznie głosił, iż stopy procentowe będą długo bardzo niskie, przez co wprowadził wielu kredytobiorców w błąd i naraził ich na kłopoty, podczas gdy później stopy procentowe znacznie wzrosły. Można mu zarzucić, że utrudnia funkcjonowanie Rady Polityki Pieniężnej, ograniczając jej członkom dostęp do materiałów analitycznych NBP. Można go obwiniać o upolitycznienie banku centralnego i wykorzystywanie publicznych wystąpień w okresie przedwyborczym do wspierania rządzącej wówczas partii poprzez atakowanie opozycji. Można wreszcie analizować, czy i w jakim zakresie sterowana przez niego polityka pieniężna była podporządkowana motywom politycznym i chęci zwiększenia poparcia dla kierowanej przez PiS rządzącej koalicji.

Rafał Hirsch w tekście pt. „Postawienie prezesa NBP przed Trybunałem Stanu coraz bardziej prawdopodobne” (Business Insider, 22 listopada 2023 r.) zwraca jednak uwagę, że udowodnienie czarno na białym złamania przez Adama Glapińskiego konstytucji lub ustawy nie będzie proste. Można by na to odpowiedzieć, że właśnie w takiej skomplikowanej sytuacji należy wykorzystać określoną w ustawie o Trybunale Stanu procedurę tzw. postępowania konstytucyjnego, by sprawę wszechstronnie rozpatrzyć, rozstrzygnąć i wyciągnąć konsekwencje.

### ***Uruchomienie procedury postępowania konstytucyjnego jest technicznie proste***

Zgodnie ze wspomnianą ustawą 115 posłów może złożyć do marszałka Sejmu tzw. wstępny wniosek o postawienie prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Jeśli wniosek jest poprawny formalnie, marszałek przekazuje go sejmowej komisji odpowiedzialności konstytucyjnej. Komisja przeprowadza postępowanie z udziałem powołanych świadków i przedstawia Sejmowi sprawozdanie, rekomendując postawienie obwinionego przed Trybunałem Stanu lub umorzenie sprawy.

Jeżeli **Sejm** podejmie uchwałę o postawieniu obwinionego przez Trybunałem, to Trybunał Stanu przeprowadza postępowanie, stosując odpowiednio procedurę sądową określoną w kodeksie postępowania karnego. Przy czym Trybunał pełni funkcję sądu zarówno pierwszej instancji, jak i drugiej instancji. W przypadku apelacji sprawa w drugiej instancji rozpatrywana jest przez inny skład sędziowski. Od wyroku Trybunału Stanu w drugiej instancji nie ma już odwołania i nie przysługuje kasacja.

Za naruszenie konstytucji lub ustawy Trybunał Stanu może orzec odwołanie obwinionego ze stanowiska, a także zakaz pełnienia określonych funkcji w przyszłości, utratę czynnego i biernego prawa wyborczego, odebranie orderów i odznaczeń.

### ***Procedura sprzeczna z zasadą niezależności banku centralnego***

Przy bliższej analizie trudno jednak nie dojść do wniosku, że określona w ustawie o Trybunale Stanu procedura pociągnięcia do odpowiedzialności jest w przypadku prezesa NBP sprzeczna z zasadą niezależności banku centralnego, wynikającą z konstytucji i potwierdzoną w umowach międzynarodowych. Wynika to moim zdaniem z faktu jednoczesnego występowania trzech ustaleń:

1. Samo postawienie prezesa NBP przed Trybunałem Stanu (a nie prawomocne orzeczenie jego winy przez Trybunał) powoduje zgodnie z ustawą zawieszenie go w pełnieniu obowiązków.
2. Uchwała Sejmu o skierowaniu sprawy do Trybunału Stanu, skutkująca natychmiastowym zawieszeniem prezesa NBP, może być podjęta, nawet jeśli komisja odpowiedzialności konstytucyjnej uzna, że nie ma podstaw do oskarżenia i w sprawozdaniu przedstawi wniosek o umorzenie postępowania.
3. Uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu prezesa NBP Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, co oznacza, że minimalna liczba głosów wystarczająca do podjęcia uchwały wynosi, w zależności od liczby obecnych, od 116 do 231. Warto zwrócić uwagę, że postawienie przed Trybunałem Stanu członka rządu (premiera lub ministra) wymaga znacznie większej liczby głosów – a mianowicie większości 3/5 ustawowej liczby posłów, co oznacza, że niezależnie od liczby obecnych za takim wnioskiem musi głosować co najmniej 276 posłów. W przypadku prezydenta

pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wymaga uchwały Zgromadzenia Narodowego (czyli obradujących wspólnie Sejmu i Senatu), podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Oznacza to więc, że jeżeli większość sejmowa jest zdeterminowana, by odsunąć prezesa NBP, to może zawsze to zrobić. Wystarczy sformułować wniosek wypełniający formalne wymogi, poparcie go przez 115 posłów, a następnie przekazanie przez marszałka do komisji odpowiedzialności konstytucyjnej. Następnie, nawet jeśli komisja uzna, że brak jest podstaw do oskarżenia i w sprawozdaniu zawnioskuje o umorzenie postępowania, większość sejmowa może zagłosować za postawieniem prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Wówczas prezes NBP zostaje zawieszony w swoich obowiązkach i czeka go dwuinstancyjne postępowanie sądowe, którego czas trwania i wynik nie jest wiadomy.

Przepisy ustawy o Trybunale Stanu mogą stanowić zachętę do wszczynania postępowania wobec prezesa NBP nie z myślą o szybkim doprowadzeniu do prawomocnego orzeczenia, lecz przede wszystkim w celu spowodowania zawieszenia w sprawowaniu urzędu na nieokreślony i przedłużany czas procedowania przed Trybunałem. Byłaby to analogia do powszechnie krytykowanej praktyki stosowanej niejednokrotnie w stosunku do polityków, przedsiębiorców, menedżerów, wobec których prokuratura formułuje zarzut, wprowadza środki zapobiegawcze, takie jak areszt lub poręczenie majątkowe i odebranie paszportu, a potem przez wiele miesięcy lub lat nic się nie dzieje i często nie jest nawet składany akt oskarżenia do sądu.

Posłużenie się obecnymi przepisami ustawy o Trybunale Stanu i spowodowanie zawieszenia prezesa NBP stanowiłoby precedens podważający w praktyce niezależność banku centralnego. Każdy przyszły prezes NBP byłby narażony na naciski i groźby zastosowania wobec niego takiej procedury, jeżeli nie będzie odpowiednio uległy wobec rządzącej większości.

### ***Trybunał Konstytucyjny o bankowej komisji śledczej***

Warto tu przypomnieć znamienny epizod sprzed 17 lat. W 2006 roku Sejm, w którym większość miała koalicja kierowana przez PiS, powołał tzw. bankową komisję śledczą. Komisja zamierzała badać różne aspekty działania NBP i wezwała na przesłuchanie prezesa NBP, którym był wówczas Leszek Balcerowicz. Zakres działania bankowej komisji śledczej został wówczas zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów, którzy uznali, że zagraża to niezależności banku centralnego.

Prezes Balcerowicz oświadczył, że nie stawi się przed komisją, chyba że Trybunał Konstytucyjny uzna jej zakres działalności za zgodny z prawem. Balcerowicz powiedział, że jeśli stawi się przed komisją, to każdy przyszły prezes NBP będzie musiał się liczyć z tym, że może być nękany

przesłuchaniami przed komisją śledczą. Stworzyłoby to mechanizm stałego nacisku, osłabiający zdolność NBP do obrony wartości pieniądza.

Ostatecznie spór rozstrzygnął wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., który potwierdził zasadność zastrzeżeń skarżących posłów i ówczesnego prezesa NBP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Z wyjątkiem ściśle określonych przypadków, parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami. Taka konstrukcja, będąca elementem systemu demokracji konstytucyjnej, została stworzona m.in. w celu uniknięcia pojmowania demokracji jako wszechwładzy większości parlamentarnej”.

Trybunał przypomniał, że w świetle art. 95 konstytucji Sejm sprawuje kontrolę nad działaniem administracji rządowej, natomiast nie ma takich uprawnień w stosunku do Narodowego Banku Polskiego. Trybunał stwierdził: „Jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności Narodowego Banku Polskiego (NBP), to reguła ta wynika implicite z art. 227 Konstytucji. Realizowanie zadań powierzonych NBP wymaga bowiem niezależności”.

Trybunał zwrócił uwagę, że zasada niezależności banku centralnego jest określona także w umowach międzynarodowych: traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i w protokole w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Sejm nie ma prawa do sprawowania kontroli wobec NBP i prezesa NBP za pośrednictwem komisji śledczej. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że prezes NBP może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, lecz nie analizował zgodności z konstytucją procedury postępowania określonej w ustawie o Trybunale Stanu, gdyż nie było to wówczas przedmiotem skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku.

### ***Jak naprawić wadliwą ustawę***

Dziś, gdybyśmy mieli funkcjonujący zgodnie z prawem i mający moralny autorytet Trybunał Konstytucyjny, można by złożyć wniosek o zbadanie zgodności ustawy o Trybunale Stanu z konstytucją i umowami międzynarodowymi dotyczącymi kwestii niezależności banku centralnego. Jednak instytucja Trybunału Konstytucyjnego została niestety w znacznej mierze zdewastowana.

Pytanie: czy większość parlamentarna powinna wykorzystać tę sytuację jako okazję do działania, które może trwale podważyć fundament funkcjonowania ważnej instytucji, jaką jest Narodowy Bank Polski? Proponowałbym, by zamiast tego dokonać naprawy ustawy o Trybunale Stanu, tak aby nie stała w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego.

Należałoby przede wszystkim podnieść próg liczby głosów potrzebnych do podjęcia uchwały Sejmu o postawienie prezesa NBP przed Trybunałem

Stanu. Jest trudne do logicznego uzasadnienia i wydaje się sprzeczne z konstytucją to, że znacznie mniej głosów w Sejmie potrzeba, by pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa NBP, czyli szefa niezależnej instytucji, wobec której Sejm nie ma pozycji nadrzędnej, niż w przypadku premiera lub ministra, a więc przedstawicieli administracji rządowej, wobec której Sejm sprawuje wprost funkcję kontrolną. Logiczne byłoby przyjęcie, że dla postawienia prezesa NBP przed Trybunałem Stanu potrzebna jest większość 2/3 ustawowej liczby posłów – czyli taka sama większość, jaka jest potrzebna w Zgromadzeniu Narodowym, aby postawić przed Trybunałem Stanu prezydenta.

Sądzę, że wykorzystanie przepisów obecnej ustawy o Trybunale Stanu do zawieszenia prezesa NBP nie byłoby naprawą, lecz dalszą destrukcją państwa. Jednocześnie uważam, że Sejm może i powinien naprawić tę wadliwą ustawę.