

WYROK

z dnia 24 listopada 2003 r.

Sygn. akt K 26/03***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Marian Grzybowski
Ewa Łętowska
Miroslaw Wyrzykowski – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 listopada 2003 r., wniosku Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że:

- 1) art. 13 ust. 7 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 140, poz. 938, z 1998 r. Nr 160, poz. 1063, z 2000 r. Nr 53, poz. 648, Nr 62, poz. 718, Nr 119, poz. 1252, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 110, poz. 1189, Nr 154, poz. 1784 i 1800, z 2002 r. Nr 126, poz. 1070, Nr 141, poz. 1178 oraz z 2003 r. Nr 65 poz. 594, Nr 137, poz. 1303) jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji RP, dlatego że przewiduje powoływanie, w określonej sytuacji, poszczególnych członków Rady Polityki Pieniężnej na okres krótszy niż ustanowiona w wyżej wymienionym przepisie Konstytucji sześcioletnia kadencja członków tej Rady;
- 2) art. 13 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji RP,

o r z e k a:

- 1) Art. 13 ust. 7 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 140, poz. 938, z 1998 r. Nr 160, poz. 1063, z 2000 r. Nr 53, poz. 648, Nr 62, poz. 718 i Nr 119, poz. 1252, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 110, poz. 1189 i Nr 154, poz. 1784 i 1800, z 2002 r. Nr 126, poz. 1070 i Nr 141, poz. 1178 oraz z 2003 r. Nr 65, poz. 594 i Nr 137, poz. 1303) jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2) Art. 13 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w części, w jakiej przewiduje możliwość ponownego powołania do Rady Polityki Pieniężnej jeżeli poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji na okres krótszy niż 3 lata, jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 209, poz. 2035.

z wyłączeniem skutków powołania dokonanego przed wejściem w życie niniejszego wyroku.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 9 września 2003 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 13 ust. 7 zdanie drugie ustawy o Narodowym Banku Polskim z art. 227 ust. 5 Konstytucji oraz o stwierdzenie, że art. 13 ust. 8 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie trwania kadencji jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji.

2. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca przedstawił następujące argumenty:

1) Art. 13 ust. 7 zdanie drugie jest sprzeczny z art. 227 ust. 5 Konstytucji, bowiem wprowadza rozwiązanie adekwatne do konstrukcji, w której okres pełnomocnictw każdego z członków Rady Polityki Pieniężnej podporządkowany jest ściśle kadencji tego organu, zaś norma konstytucyjna opiera się na konstrukcji indywidualnej kadencji członków ciała kolegiального, jakim jest Rada Polityki Pieniężnej.

2) Art. 13 ust. 8 ustawy o NBP w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło na okres krótszy niż 3 lata (a więc na część kadencji poprzednika) jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji, bowiem wprowadza istotne ograniczenie zakazu powoływania tej samej osoby do składu Rady, co ma znaczenie z punktu widzenia niezależności politycznej, zwłaszcza od organów powołujących.

3. Sejm RP w piśmie z 3 października 2003 r. podzielił argumentację przedstawioną przez wnioskodawcę i wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanym we wniosku wzorcem konstytucyjnym.

4. Prokurator Generalny przedstawiając stanowisko w piśmie z 15 października 2003 r., uznał wniosek za zasadny tylko częściowo.

4.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 13 ust. 7 zdanie drugie ustawy o NBP jest sprzeczny z literalnym brzmieniem art. 227 ust. 5 Konstytucji, określającym kadencję członków Rady Polityki Pieniężnej, przy jednoczesnym braku konstytucyjnej regulacji odnoszącej się do kadencji całej Rady jako organu kolegiального.

4.2. Natomiast odnośnie wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 13 ust. 8 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania członka do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy jego poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie trwania kadencji na okres krótszy niż 3 lata, Prokurator Generalny stwierdził, że postępowanie – wobec zbędności wydania orzeczenia w tej kwestii – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II

Na rozprawie 24 listopada 2003 r. stawili się umocowani przedstawiciele uczestników postępowania.

Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko zaprezentowane na piśmie referując argumenty wskazane we wniosku. Podkreślił, że potencjalne utrzymanie mocy prawnej art. 13 ust. 8 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje on wyjątek od zakazu ponownego powołania w skład Rady w stosunku do członków, których poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji na okres krótszy niż 3 lata (tj. w celu uzupełnienia Rady), nie wykluczałoby definitywnie ryzyka traktowania w przyszłości wymienionego przepisu jako samoistnej podstawy pozwalającej na powoływanie członków Rady na okres krótszy od przewidzianego w art. 227 ust. 5 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu, dzieląc argumentację przedstawioną we wniosku Marszałka Sejmu RP, podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie popierające żądanie wnioskodawcy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował treść stanowiska wyrażonego na piśmie ten sposób, że odstąpił od żądania umorzenia postępowania w sprawie zgodności art. 13 ust. 8 ustawy o Narodowym Banku Polskim z art. 227 ust. 5 Konstytucji. Stwierdzając istnienie takiej więzi pomiędzy treścią zdania 2 ust. 7 a ust. 8 art. 13 ustawy o NBP, która w przypadku stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności ust. 7 art. 13 ustawy przesądza o konieczności uznania niekonstytucyjności także części ust. 8 art. 13 ustawy, przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, iż w rozpatrywanym przypadku nie można mówić o „zbędności orzekania”. Z tych powodów przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 227 ust. 5 Konstytucji także wskazanego wyżej art. 13 ust. 8 ustawy o NBP w części, w jakiej przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji na okres krótszy niż 3 lata, natomiast w pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Dodatkowo – w wyniku pytań Trybunału Konstytucyjnego – przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie zajął jednoznacznego stanowiska co do skutków orzeczenia Trybunału w niniejszej sprawie, jakie mogłyby powstać w stosunku do osoby dotychczas powołanej w skład Rady Polityki Pieniężnej w trybie art. 13 ust. 7 ustawy o NBP.

W końcowych wystąpieniach uczestnicy postępowania wnieśli o rozstrzygnięcie zgodne z ich wcześniej wyrażonymi stanowiskami.

III

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Zdaniem wnioskodawcy niezgodność art. 17 ust. 7 zdanie drugie ustawy o NBP z art. 227 ust. 5 Konstytucji polega na tym, że norma konstytucyjna opiera się „na konstrukcji indywidualnej kadencji członków określonego ciała kolegialnego, podczas gdy rozwiązanie ustawowe byłoby adekwatne do konstrukcji, w której okres pełnomocnictw każdego z członków danego organu przyporządkowany jest ściśle kadencji tego organu”.

1.1. Treść artykułu 13 ust. 7 przewiduje, że w razie opróżnienia miejsca w składzie Rady z przyczyn wskazanych w ustawie (art. 13 ust. 5 i 6), organy powołujące dokonują uzupełnienia nie później niż w okresie 3 miesięcy od odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu członka Rady. Zdanie drugie wymienionego przepisu stanowi, że „Członek Rady powołany w tym trybie pełni swoje funkcje do końca kadencji, na którą

powołany był jego poprzednik”. Brzmienie art. 13 ust. 7 przesądza zatem, iż w sytuacji wakatu na stanowisku członka RPP wywołanego okolicznościami innymi niż upływ kadencji, nowy członek mający uzupełniać skład Rady powoływany jest na okres krótszy niż sześć lat.

1.2. Art. 227 ust. 5 Konstytucji stanowi, że „W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat”. Wykładnia gramatyczna (językowo-logiczna) cytowanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustrojodawca przyjął koncepcję indywidualnej kadencji poszczególnych członków RPP a nie Rady jako całości (inna regulacja dotyczy statusu jej przewodniczącego, którego powołanie reguluje art. 227 ust. 3 Konstytucji) oraz, że powołanie każdego członka następuje na okres sześciu lat.

Przy dokonywaniu wykładni przepisu w pierwszym rzędzie posługiwać należy się wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 1996 r., sygn. W. 1/96, OTK w 1996 r., cz. I, s. 189 i nast.). Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Jednak do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych, np. w przypadku gdy zastosowanie pozajęzykowych metod wykładni, w tym wykładni funkcjonalnej, czy też – będącej szczególnym rodzajem tej ostatniej – wykładni celowościowej, będzie prowadziło do przyjęcia różnego od językowego znaczenia tekstu prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Wprawdzie w rozpatrywanej sprawie językowy sens odpowiednich przepisów Konstytucji nie budzi wątpliwości, jednak wobec faktu przyjęcia w ustawie o NBP – której przysługuje domniemanie konstytucyjności – konstrukcji kadencji Rady jako całości oraz przy uwzględnieniu aprobujących ten model poglądów niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (m.in. P. Sarnecki, M. Zubik, *Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2002), Trybunał uznał za celowe porównać wyniki wykładni językowej art. 227 ust. 5 z wynikami wykładni systemowej i funkcjonalnej.

1.3. Analiza Konstytucji prowadzi do wniosku, że zarówno regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu. Właściwie każdy nie pochodzący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Niewątpliwie wśród czynników, które miały na to wpływ wymienić należy różną pozycję ustrojową i funkcje poszczególnych organów, co uzasadnia także zróżnicowanie przez ustrojodawcę stopnia szczególności przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych owych organów.

W omawianym zakresie jednoznaczne i najbardziej wyczerpujące są regulacje konstytucyjne odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 194 Konstytucji w skład Trybunału wchodzi 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat, zaś ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Jedynie tryb zgłaszania kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz większość głosów niezbędną dla dokonania wyboru sędziego przez Sejm określają przepisy Regulaminu Sejmu (art. 26 ust. 1, art. 30 i 31). W odniesieniu do sędziów Trybunału, Konstytucja przyjmuje zatem konstrukcję kadencji zindywidualizowanej (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki,

J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999), jednokrotnej i mającej zdefiniowaną, ściśle określoną długość.

Kwestia kadencyjności odmiennie ukształtowana została w odniesieniu do Trybunału Stanu. Zgodnie z art. 199 ust. 1 Konstytucji, organ ten składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Pomimo, iż Konstytucja nie określa przy użyciu matematycznych wartości czasu na jaki wybierane są osoby wchodzące w skład Trybunału Stanu (za wyjątkiem przewodniczącego, którym w myśl art. 199 ust. 2 jest zawsze Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, powoływany zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji na sześcioletnią kadencję), fakt, iż wybór następuje „na czas kadencji Sejmu” uzasadnia tezę o zasadzie kadencyjności Trybunału Stanu. Okoliczność, iż z góry określony kres działania wszystkich członków tego organu został ujednoczony, pozwala widzieć w tym rozwiązaniu konstytucyjnym mechanizm charakterystyczny dla kadencji zbiorowej. Nie ulega wątpliwości, iż wcześniejsze opróżnienie miejsca w składzie Trybunału Stanu skutkować będzie dokonaniem wyboru uzupełniającego jedynie na okres do zakończenia kadencji Sejmu.

Art. 187 Konstytucji dość szczegółowo określa złożoną strukturę Krajowej Rady Sądownictwa. Poza osobami wchodzącymi w jej skład z mocy prawa lub z powołania Prezydenta, spośród sędziów, posłów i senatorów wybierani są w liczbie wskazanej w ust. 1 pkt 2 i 3 wymienionego artykułu pozostali członkowie KRS, których – jak stanowi ust. 3 – kadencja trwa cztery lata. Użyte sformułowanie „kadencja wybranych członków” pozwala stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w całości organem kadencyjnym. Na marginesie Trybunał zauważa, iż ustawa z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271), która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji.

Największą swobodę Konstytucja pozostawia ustawodawcy w odniesieniu do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Art. 214 ust. 1 kompetencję powoływania członków tego organu kolegialnego powierza Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej, zaś art. 215 stanowi, iż „zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa”. Ustrojodawca nie przesądził w tym przypadku ani tego, czy organy powołujące uczestniczą w formułowaniu składu personalnego KRRiT parytetowo i – ewentualnie – w jakich proporcjach, ani tego, czy omawiany organ ma charakter kadencyjny.

Powyższe spostrzeżenia dowodzą, iż ustrojodawca kwestii kadencji kolegialnych organów konstytucyjnych nie podporządkował jednolitej koncepcji, która mogłaby przesądzić rezultat lub choćby wytyczyć kierunek dalszych rozważań na ten temat w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej. Należy zatem uznać, że wyników przeprowadzonej wyżej wykładni językowej art. 227 ust. 5 Konstytucji nie są w stanie podważyć argumenty odwołujące się do wykładni systemowej.

Również fakt, iż w art. 194 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca doprecyzował, że wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest indywidualny, nie może prowadzić do wniosku, iż brak tego sformułowania w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej przesądza kwestię jej kadencyjności jako organu. Rozumowanie *a contrario* – w wyjątkowych przypadkach stosowane przez TK – może dotyczyć wyłącznie norm zupełnych i wyczerpujących, do których niewątpliwie nie można zaliczyć nakazu indywidualnego wyboru sędziów Trybunału. Pozbawionym podstaw prawnych byłoby założenie, iż norma wyrażona w art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej wprowadza wyjątek od generalnej zasady

kadencyjności konstytucyjnych organów kolegialnych. Abstrahując od powyższego, na marginesie dodać można, iż w trakcie prac nad projektem Konstytucji sformułowanie użyte w art. 194 ust. 1 rozumiano nie tylko jako przyznanie poszczególnym sędziom TK odrębnych 9-letnich kadencji, lecz również jako wykluczenie dopuszczalności głosowania na listę sędziów (por. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXV, s. 12), co znalazło swój dalszy wyraz także w art. 1 pkt 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 4 września 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 58, poz. 558).

1.4. Zasadnicza część regulacji odnoszących się do Narodowego Banku Polskiego została ujęta w rozdziale X Konstytucji dotyczącym finansów publicznych, zwłaszcza zaś w art. 227. Przepis ten normuje nie tylko podstawowe kwestie związane z organizacją i powoływaniem organów NBP, lecz również określa jego pozycję ustrojową. Art. 227 ust.1 nadaje Narodowemu Bankowi Polskiemu rangę centralnego banku państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Przepis ten stwierdza ponadto, że NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza, co w literaturze przedmiotu nie jest utożsamiane z nakazem dążenia do wzrostu tej wartości lub jedynie do jej utrzymania na stałym poziomie, lecz bywa rozumiane jako przypisanie NBP powinności i możliwości prowadzenia polityki pieniężnej w sposób sprzyjający wszechstronnemu rozwojowi gospodarstwu i podnoszeniu stopy życiowej obywateli (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 284).

Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa (M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, PiP z. 6/2001, J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie statusu centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy”, z. 5/2002). Jednak zdaniem Trybunału realizowanie przez NBP wyżej wskazanych 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. Hutterski, *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000). Niezależność ta rozpatrywana bywa 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, iż ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego.

Abstrahując od formułowanych na gruncie ekonomicznych analiz twierdzeń dotyczących korelacji pomiędzy stopniem niezależności NBP a skutecznością realizowania przezeń celów przypisanych centralnemu bankowi państwa, należy podkreślić, iż podnoszony w trakcie prac nad projektem Konstytucji postulat przyznania NBP niezależności wielokrotnie determinował brzmienie przepisów dotyczących tego organu („Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXXII). Jest też oczywiste, że temu właśnie priorytetowi służyć miało przyjęcie przez ustrojodawcę

paritetowego trybu kształtowania składu Rady Polityki Pieniężnej przez trzy odrębne organy władzy (Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) i powoływanie członków Rady na okres 6 lat, dłuższy od kadencji samych organów powołujących.

Nie ulega wątpliwości, że zadania konstytucyjnie powierzone RPP, do których należy coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej, przedkładanie ich do wiadomości Sejmowi oraz składanie po zakończeniu roku budżetowego sprawozdania z ich wykonania, winny być realizowane w sposób odpowiadający konstytucyjnemu statusowi tego organu, w szczególności dotyczy to aspektu jakim jest wiarygodność w sferze realizacji zadań konstytucyjnych. Art. 227 ust. 5 Konstytucji powinien być zatem interpretowany w sposób sprzyjający stabilizacji personalnej RPP i długofalowości prowadzonej przez nią polityki a jednocześnie ograniczający negatywne konsekwencje wpływu cyklu politycznego na tę politykę.

Indywidualizacja kadencji członków Rady, która w perspektywie przynosi skutek w postaci zróżnicowania momentu powoływania poszczególnych osób wchodzących w skład Rady, zapewnia płynną wymianę członków RPP a w związku z tym gwarantuje jej funkcjonalną oraz instytucjonalną ciągłość. Z kolei z konstrukcją kadencji całej Rady jako organu kolegialnego wiąże się – w przypadku trudności z wyłonieniem nowego składu RPP – ryzyko wystąpienia przerwy międzykadencyjnej.

System indywidualnych kadencji z czasem prowadzi do „nakładania się” kadencji poszczególnych osób wchodzących w skład danego organu kolegialnego, co w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej zmniejsza może prawdopodobieństwo dominowania jej w sześcioletnich sekwencjach przez członków powoływanych przez określoną siłę polityczną, doraźnie – w wyniku wyborów – obejmującą większość mandatów w parlamencie.

Reasumując, wykładnia funkcjonalna art. 227 ust. 5 Konstytucji jest nie tylko spójna z przeprowadzoną na wstępie wykładnią językową, ale wręcz wzmacnia jej wyniki.

1.5. Zdaniem Trybunału, z uwagi na konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji), niezależność banku centralnego powinna być rozpatrywana także na tle standardów wynikających z Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Statutu ESBC/EBC). Wspomniane akty zawierają regulacje dotyczące m.in. aspektu personalnej niezależności tych członków organów decyzyjnych narodowych banków centralnych, którzy mają wpływ na wykonywanie przez banki centralne państw członkowskich UE funkcji wynikających z uczestnictwa w ESBC (a więc w przyszłości również członków Rady Polityki Pieniężnej). Zgodnie z zaleceniami Europejskiego Instytutu Monetarnego, formułowanymi na podstawie 14 § 2 Statutu ESBC/EBC, pożądana jest likwidacja takich sytuacji, w których członek organu decyzyjnego narodowego banku centralnego jest wybierany na pozostały okres kadencji krótszy niż 5 lat w miejsce członka, który opuścił organ przed upływem kadencji.

1.6. Dokonanej przez Trybunał wykładni językowej art. 227 ust. 5 nie podważa również wykładnia historyczna tego przepisu. Przebieg procesu opracowania i uchwalenia ustawy zasadniczej przemawia za tym, że przyjęte sformułowanie było wynikiem świadomego wyboru twórców projektu konstytucji. W toku prac odrzucili oni bowiem wcześniej proponowaną konstrukcję kadencji Rady jako całości (wtedy jako Rady Banku – por. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXXIII, s. 31-34), zastępując ją obecnym brzmieniem przepisu art. 227 ust. 5 sugerującym indywidualną kadencję członków Rady.

W konkluzji powyższych rozważań Trybunał przyjmuje, że art. 227 ust. 5 Konstytucji należy odczytywać jako statuujący 6-letnią kadencję indywidualną poszczególnych osób wchodzących w skład Rady Polityki Pieniężnej. Z tego względu art. 13 ust. 7 zdanie 2 ustawy o NBP stanowiący, iż członek Rady powołany celem uzupełnienia miejsca w RPP opróżnionego wskutek odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu członka Rady, pełni swoje funkcje do końca kadencji, na którą powołany był jego poprzednik, jest niezgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji.

2. Zgodnie z przedstawionym na piśmie twierdzeniem wnioskodawcy, niezgodność art. 13 ust. 8 w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji z art. 227 ust. 5 Konstytucji polegać ma na tym, że ogranicza „pozytywny efekt” zakazu ponownego powołania tej samej osoby do składu Rady.

W ocenie wnioskodawcy „przy wyborze na 6 lat i niemożności ponownego wyboru, członek Rady Polityki Pieniężnej nie ma żadnego interesu w tym, aby swoje decyzje merytoryczne podporządkować tej sile politycznej, od której mógłby zależeć ponowny wybór. Przy istniejącej możliwości ponownego wyboru takie ryzyko oczywiście istnieje, co oznacza obniżenie stopnia niezależności członka Rady”.

2.1. Trybunał stwierdza, że wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 227 ust. 5 Konstytucji nie dotyczy kwestii ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej, o której mowa w art. 13 ust. 8 ustawy o NBP. Sama bowiem okoliczność, że dana osoba powoływana jest w skład Rady na czas z góry określony (kadencja), nie wyklucza ponownego jej powołania, a w rezultacie powtórzenia nawet całej kadencji. Przypadki, w których ponowny wybór lub powołanie na drugą bądź trzecią kadencję tej samej osoby jest z woli ustrojodawcy niedopuszczalne zostały *expressis verbis* wskazane w Konstytucji (np. w art. 194 ust. 1 czy art. 205 ust. 1) i nie ma wśród nich ograniczeń dotyczących członków, w tym przewodniczącego RPP. Z tego względu kwestia powtórnej kadencji osoby wchodzącej w skład Rady Polityki Pieniężnej winna być postrzegana jako jedna ze szczegółowych zasad powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego, stanowiących na mocy art. 227 ust. 7 Konstytucji materię przekazaną do uregulowania w ustawie. Dlatego TK nie podziela przedstawionej we wniosku Marszałka Sejmu argumentacji mającej uzasadniać zarzut niekonstytucyjności art. 13 ust. 8 ustawy o NBP w zakresie, w jakim odwołuje się ona do potencjalnie negatywnego wpływu kwestionowanej regulacji na niezależność członka Rady.

W konkluzji Trybunał stwierdza, że również skutek prawny, który wynika z powołania członka RPP w trybie art. 13 ust. 7 ustawy o NBP, polegający na nabyciu prawa do ponownego powołania do składu Rady (mającego charakter wyjątku od zasady ogólnej wyrażonej w art. 13 ust. 8 ustawy), jest zgodny z art. 227 ust. 5 Konstytucji.

2.2. Art. 13 ust. 8 ustawy o NBP skarżony jest w zakresie, w jakim przewiduje możliwość ponownego powołania do składu Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji, gdy poprzednie powołanie nastąpiło w trakcie kadencji na okres krótszy niż 3 lata. Należy jednak podkreślić, że wskazana wyżej część ust. 8 i ust. 7 zdanie drugie art. 13 ustawy o NBP stanowią całość normatywną. Dlatego konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności tego fragmentu kwestionowanej regulacji, która została zawarta w art. 13 ust. 7, jest również niekonstytucyjność wskazanej wyżej części ust. 8 art. 13 ustawy o NBP. Wniosek ten spójny jest z wynikiem poddania ust. 8 art. 13 ustawy o NBP wykładni gramatycznej, która wskazuje na sprzeczność wymienionego przepisu w części

dotyczącej poprzedniego powołania w trakcie kadencji na okres krótszy niż 3 lata z art. 227 ust. 5 Konstytucji.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stoi zarazem na stanowisku, że stwierdzenie niezgodności zdania drugiego ust. 7 art. 13 ustawy o Narodowym Banku Polskim z art. 227 ust. 5 Konstytucji nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności skutków powstałych w wyniku zdarzeń, które były rezultatem dotychczasowego obowiązywania tego przepisu (tj. w wyniku powołania członka RPP – w celu uzupełnienia składu Rady – do końca kadencji poprzednika). Sejm, dokonując wyboru, działał na podstawie ustawy obowiązującej i objętej domniemaniem konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem poprawność rozstrzygnięcia dokonanego przez Sejm ze skutkami określonymi w ustawie o NBP, w tym w szczególności w art. 13 ust. 8 w związku z art. 13 ust. 7 zdanie drugie.

W praktyce oznacza to, że wobec osoby powołanej na stanowisko pod rządami przepisów uznanych za niekonstytucyjne niniejszym orzeczeniem Trybunału nie jest wyłączona możliwość ponownego powołania na pełny okres sześcioletniej kadencji, co – wobec stwierdzonego wyżej braku konstytucyjnego zakazu ponownego objęcia funkcji członka RPP – nie może budzić zastrzeżeń. Rozstrzygnięcie takie honoruje także zasady uczciwości i lojalnego postępowania w stosunku do osoby, która mając świadomość wyboru na okres krótszy niż 3 lata i mając zapewnienia dotyczące woli politycznej kontynuacji jej członkostwa w Radzie w kolejnej kadencji, podejmowała decyzje w oparciu o wskazane przesłanki. Takie określenie skutków niniejszego orzeczenia pozwala także na utrzymanie w mocy ukształtowanych na dotychczasowych warunkach ustawy o NBP skutków prawnych wynikających z powołania członka Rady na okres krótszy niż 3 lata, dzięki czemu zapobiega retroaktywnemu ograniczeniu swobody w zakresie sprawowania funkcji kreacyjnej przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.