

**Dz.U. 2000 Nr 53 poz. 648**

**WYROK**

z dnia 28 czerwca 2000 r.

**Sygn. K. 25/99**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Janusz Trzcíński

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 20 czerwca 2000 r. w pełnym składzie na rozprawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Prokuratora Generalnego sprawy z wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli:

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 53, poz. 648 z 2000 r.

1) o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepisy art. 12 ust. 2 pkt

2, art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 oraz art. 46 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938; zm.: z 1998 r. Nr 160, poz. 1063) nie są zgodne z postanowieniami art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji,

2) o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że uchwały:

a. Nr 12/1999 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24),

b. Nr 10/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23),

c. Nr 15/1999 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz.15),

– zostały wydane z naruszeniem art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 konstytucji

o r z e k a:

**1) artykuł 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938; zm.: z 1998 r. Nr 160, poz. 1063), rozumiany jako upoważniający Radę Polityki Pieniężnej do wydawania aktów wewnętrznych na zasadach i w granicach określonych w art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;**

**2) artykuły 40 i 41 ust. 2 powołanej w pkt. 1 ustawy o NBP, są zgodne z art. 87**

ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

**3) artykuł 23 ust. 4 powołanej w pkt. 1 ustawy:**

a) w zakresie w jakim upoważnia Zarząd Narodowego Banku Polskiego do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad przekazywania – przez „inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców” – danych, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu, jest niezgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji,

b) w pozostałym zakresie jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

**4) artykuł 46 pkt 1 powołanej ustawy, rozumiany jako upoważniający – w sytuacji przewidzianej w tym przepisie – Radę Polityki Pieniężnej do wprowadzenia w drodze uchwały ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;**

**5) artykuł 46 pkt 2 powołanej ustawy, rozumiany jako upoważniający – w sytuacji przewidzianej w tym przepisie – Radę Polityki Pieniężnej do nałożenia na banki obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;**

**6) uchwały:**

a. Nr 12/1999 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lipca 1999 r. sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24),

b. Nr 10/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23),

c. Nr 15/1999 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora

**bankowego** (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15),

**– nie są niezgodne z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 konstytucji.**

### **Uzasadnienie:**

#### **I**

1. Wnioskiem z 6 września 1999 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wystąpił o stwierdzenie, że:

1) art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 oraz art. 46 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938) nie są zgodne z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji,

2) uchwały:

a. Nr 4/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 18 marca 1998 r. sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 4, poz. 7),

b. Nr 6/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 22 kwietnia 1998 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 6, poz. 13),

c. Nr 10/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23),

d. Nr 9/98 Zarządu NBP z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 11, poz. 22),

e. Nr 24/98 Zarządu NBP z dnia 25 września 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa (Dz.Urz. NBP Nr 22, poz. 49)

– zostały wydane z naruszeniem art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

Kwestionowane przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim

upoważniły:

a) Radę Polityki Pieniężnej do:

- ustalania zasad i stóp rezerwy obowiązkowej banków (art. 12 ust. 2 pkt 2),
- wprowadzenia ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców (art. 46 pkt 1),
- wprowadzania obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców (art. 46 pkt 2),

b) Zarząd NBP do:

- ustalania zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP, w tym rodzajów rachunków bankowych, których nie dotyczy obowiązek utrzymywania rezerw, oraz do określania wysokości zapasu gotówki w złotych, którego utrzymanie w kasach bankowych będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerw w NBP (art. 40),
- uchwalania stawki odsetek za naruszenie obowiązku naliczania i utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP (art. 41 ust. 1 i 2),
- wyrażania zgody na nie naliczanie przez bank odsetek za naruszenie obowiązku naliczania i utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP, w przypadku banków będących w stanie zawieszenia, likwidacji albo upadłości (art. 41 ust. 3),
- określenia trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego, określenia trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez naczelne organy państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, banki i inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa, danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa (art. 23 ust. 4).

W wykonaniu upoważnienia z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o NBP, Rada Polityki Pieniężnej uchwaliła: uchwałę nr 4/98 z 18 marca 1998 r. oraz uchwałę nr 6/98 z 22 kwietnia 1998 r. Uchwały te określiły stopę rezerwy obowiązkowej, którą banki obowiązane są utrzymywać, zgodnie z art. 38 ustawy o NBP. W myśl art. 39 ust. 4 tej ustawy, kwota rezerwy obowiązkowej nie podlega oprocentowaniu.

W wykonaniu upoważnienia z art. 23 ust. 4 ustawy o NBP, Zarząd NBP wydał dwie uchwały:

– uchwałę nr 9/98 z 22 maja 1998 r., która nakłada na banki i oddziały banków zagranicznych w Polsce obowiązek przekazywania do NBP danych miesięcznych oraz danych kwartalnych, w zakresie określonym w załącznikach do uchwały (§ 1);

– uchwałę nr 24/98 z 25 września 1998 r., która zobowiązuje banki i oddziały banków zagranicznych w Polsce do przekazywania do NBP danych dotyczących m.in. stanów wybranych składników aktywów i pasywów banku, stanów wybranych należności i zobowiązań zagranicznych banku, stanów lokat w złotych przyjętych do banków i złożonych w innych bankach, w zakresie ustalonym w załącznikach do uchwały.

W wykonaniu upoważnień ustalonych w art. 40 i 41 ust. 2, Zarząd NBP wydał uchwałę nr 10/98 z 5 czerwca 1998 r., która zobowiązuje banki do naliczania, odprowadzania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej na rachunkach w NBP (§ 10). Precyzuje ona także rodzaj środków, od których banki zobowiązane są naliczać rezerwę obowiązkową (art. 38 ust. 2 ustawy o NBP, § 2 ust. 1 uchwały). Uchwała określa ponadto: rodzaj środków, od których nie tworzy się rezerwy obowiązkowej (§ 2 ust. 2), podstawę naliczania tej rezerwy (§ 3), warunki utrzymywania przez banki, na rachunkach w NBP, rezerwy obowiązkowej w wysokości niższej niż podlegają utrzymywaniu (§ 6), stawkę i termin płatności odsetek za naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej (§ 8). Wprowadza ona również obowiązek składania przez banki deklaracji w sprawie wymaganej wysokości rezerwy obowiązkowej, według załączonego wzoru (§ 9 ust. 1), oraz informacji dziennej o stanie gotówki w kasach banku (§ 9 ust. 2), przyznaje NBP oraz bankom zrzeszającym (w odniesieniu do zrzeszonych w nich banków spółdzielczych) prawo sprawdzania zgodności stanu, środków wskazanych przez bank w deklaracji (§ 12 ust. 2).

Upoważnienia zawarte w art. 46 pkt 1 i 2 ustawy o NBP nie zostały dotychczas wykorzystane.

Ustawa o NBP została uchwalona po zatwierdzeniu konstytucji w referendum konstytucyjnym i ogłoszeniu konstytucji w Dzienniku Ustaw, weszła zaś w życie 1 stycznia 1998 r. Dlatego też, zdaniem wnioskodawcy, oceny kompetencji prawotwórczych dla organów banku centralnego, przyznanych w ustawie o NBP i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, należy dokonać w oparciu o przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje

prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Określone we wniosku upoważnienia i wydane na ich podstawie akty wykonawcze dotyczą sfery praw i obowiązków jednostek nie podlegających Narodowemu Bankowi Polskiemu, m.in. banków komercyjnych, które nie są również jego wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi. Takimi jednostkami, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym NBP, są wyłącznie: Centrala, oddziały okręgowe, Główny Oddział Walutowo-Dewizowy, zakład Usług Gospodarczych oraz wydzielony organizacyjnie Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (§ 6 i 7 regulaminu). Banki komercyjne stanowią wobec NBP „podmioty zewnętrzne”. Są one tworzone niezależnie od NBP, bez jego inicjatywy i nie stanowią określonego zamkniętego podmiotowo katalogu. Akty prawne nakładające na nie określone imiennie „podmioty zewnętrzne”, w stosunku do podmiotu je wydającego, ciężary i obowiązki są aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, aktami wykonawczymi do ustawy mającymi charakter powszechnie obowiązujący mogą być wyłącznie rozporządzenia wydawane przez organy wskazane w konstytucji. Wśród tych organów nie wymieniono ani NBP, ani jego Zarządu, ani Rady Polityki Pieniężnej. Natomiast kwestionowane akty wykonawcze organów NBP posiadają formę uchwał. A zgodnie z art. 93 konstytucji, uchwały i zarządzenia mogą być źródłem jedynie prawa wewnętrznego.

Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy, zasadny wydaje się zarzut, że kwestionowane regulacje prawne organów NBP, wydane przez organy nie wskazane w konstytucji jako organy uprawnione do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego i nie posiadające formy zgodnej z przepisami konstytucji, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) oraz zasadę legalności (art. 7 konstytucji).

Przyjmując, iż Konstytucja RP, w rozdziale III „Źródła prawa”, przewidywała zamknięty katalog aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, należy stwierdzić, że akty o tym charakterze mogą być wydawane wyłącznie przez ograniczony krąg podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Rozporządzenia zaś mogą wydawać wyłącznie

organy wyraźnie wskazane w konstytucji. Wśród organów tych nie ma żadnego z organów NBP. Organy te mogą wydawać akty wewnętrzne, jakimi są uchwały, ale tylko wobec podległych im jednostek. Jednakże, uchwały wydawane przez organy NBP, mają walor aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących. Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy, za zasadny należy uznać pogląd, że skoro konstytucja nie daje organom wewnętrznym NBP żadnych uprawnień do wydawania powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych do ustaw, to tym samym przepisy kwestionowanej ustawy o NBP, dające wewnętrznym organom NBP prawo do wydawania takich aktów wykonawczych do tej ustawy, ponadto w innej formie niż to przewiduje konstytucja, stanowią naruszenie wskazanych przepisów konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, problem uprawnień prawotwórczych nie dotyczy tylko upoważnień przedstawionych we wniosku, ale także szeregu innych upoważnień dla organów NBP i Komisji Nadzoru Bankowego (KNB), zamieszczonych w ustawie o NBP (np.: art. 33 ustawy o NBP), ustawie – Prawo bankowe (art. 68 pkt 1) oraz w innych ustawach. Oficjalnie problem stanowienia aktów normatywnych w różnych formach przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia podniósł także Rzecznik Praw Obywatelskich w corocznie przedkładanej Sejmowi i Senatowi informacji o swojej działalności.

Motywuując swoje wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, iż przede wszystkim miał na względzie to, że do ustawowych zadań NIK należy m.in. badanie legalności kontrolowanych przez nią podmiotów (np.: art. 203 konstytucji oraz art. 5 ustawy o NIK) i Izba musi mieć jasność, jak tę „legalność” należy oceniać.

Reasumując wnioskodawca podnosi, iż wydawane na mocy zakwestionowanych przepisów ustawy o NBP akty wykonawcze są aktami nakładającymi z woli państwa określony zakres obowiązków na podmioty podległe prawu polskiemu, przy czym akty te zostały zaadresowane do podmiotów imiennie i liczebnie nieokreślonych, a przy tym nie stanowiących jednostek wewnętrznych NBP. Wydawane zatem na mocy zakwestionowanych przepisów akty są aktami prawa powszechnie obowiązującego. Akty wykonawcze do ustawy o NBP mają formę uchwał, która to forma nie została przewidziana przepisami konstytucji dla aktów powszechnie obowiązujących. Ponadto zgodnie z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2 konstytucji na podstawie ustaw wydawane są zarządzenia oraz rozporządzenia – przez organy wskazane w konstytucji. NBP, ani jako osoba prawna, ani jako żaden z jego organów, nie został wskazany w konstytucji jako organ uprawniony do wydawania jakichkolwiek aktów wykonawczych do ustaw.



2. W piśmie z 13 października 1999 r., Prezes Narodowego Banku Polskiego, przedstawiła stanowisko, iż:

1) zaskarżone przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 oraz art. 46 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.) nie są niezgodne z art. 87 ust. 1 oraz 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

2) wskazane we wniosku Prezesa NIK uchwały Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP nie zostały wydane z naruszeniem art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

Zdaniem Narodowego Banku Polskiego ocena konstytucyjności przepisów ustawy o NBP przyznających organom NBP uprawnienia do wydania aktów wykonawczych, jak również ocena konstytucyjności wydania aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie, dokonana ze względu na art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7, bez jednoczesnego uwzględnienia art. 227 konstytucji jest niepełna, a co za tym idzie wadliwa.

Art. 227 konstytucji zawiera przepisy statuujące szczególną pozycję ustrojową NBP. Przepisy dotyczące finansów publicznych mają istotne znaczenie, chociażby dlatego, że wynikają z nich m.in. określone obowiązki i ograniczenia dla organów władzy publicznej.

Podniesienie do rangi konstytucyjnej podstawowych przepisów dotyczących NBP, stanowi istotne *novum* dla jego pozycji ustrojowej jako centralnego banku państwa. Konstytucja w sposób wyraźny oddziela NBP i organy NBP, w szczególności Prezesa NBP, od innych podmiotów, zakwalifikowanych do władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także do organów ochrony prawnej, nadając NBP status podmiotu szczególnego, niezależnego w zakresie swojego działania od wymienionych wyżej władz i organów. W procesie powoływania Prezesa NBP i członków Rady Polityki Pieniężnej nie uczestniczy Rada Ministrów (art. 227 ust. 3 i 5 konstytucji). Prezes NBP jest odpowiedzialny konstytucyjnie na równi z Prezydentem oraz członkami Rady Ministrów (art. 198 ust. 1 konstytucji).

NBP w wykonywaniu swoich zadań jest również niezależny wobec organów władzy ustawodawczej. Rada Polityki Pieniężnej – jeden z organów NBP – samodzielnie ustala coroczne założenia polityki pieniężnej i przedkłada je Sejmowi do wiadomości równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, jak również składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki budżetowej.

W ocenie Prezesa NBP, konstytucyjne ukształtowanie pozycji NBP potwierdza

potrzebę „odpolitycznienia” decyzji dotyczących emisji pieniądza i polityki pieniężnej – a w związku z tym konieczność wykonywania kompetencji z tego zakresu przez niezależny bank centralny.

Zdaniem Prezesa NBP, niezależność banku centralnego – w kontekście art. 9 konstytucji – należy rozpatrywać również na tle zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38; dalej: układ) ratyfikowanego stosownie do ustawy z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 302). Strony tej umowy międzynarodowej zobowiązały się współpracować celem przyjęcia wspólnego zbioru przepisów i norm dotyczących m.in. systemów regulacyjnych w dziedzinie bankowości i finansów (art. 83 układu), a zgodnie z art. 84 układu (polityka pieniężna) wspierać wysiłki Polski dotyczące wprowadzania pełnej wymienialności złotego i stopniowego zbliżania jej polityki do tej jaka jest prowadzona w ramach Europejskiego systemu walutowego. Standardem w tym zakresie, wynikającym z art. 107 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jest niezależność krajowych banków centralnych, co ma być zapewnione przez każde państwo członkowskie (art. 108 traktatu).

Regulacje Układu Europejskiego należy, w ocenie Prezesa NBP, odczytywać przy uwzględnieniu celu układu – „końcowym celem Polski jest członkostwo we Wspólnocie” (zdanie ostatnie wstępu układu), bowiem art. 31 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy dokonywaniu wykładni umowy międzynarodowej przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Europejski Bank Centralny ma prawo ustalania stopy rezerwy obowiązkowej jako elementu polityki pieniężnej. Niezależnie od tego krajowe banki centralne mają obowiązek przedstawiać mu dane statystyczne dotyczące sytuacji pieniężnej, co oznacza, że muszą nakładać stosowne obowiązki na inne podmioty poprzez akty o charakterze powszechnie obowiązującym. W związku z tym, że zgodnie z Układem Europejskim celem Polski jest członkostwo w Unii Europejskiej, NBP powinien posiadać instrumenty służące realizacji tego rodzaju obowiązków banku krajowego.

W dalszej części swojego stanowiska, Prezes NBP dowodzi, iż w oparciu o art. 227

ust. 1 konstytucji, do NBP należy wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej; słowo „wyłączne” odnosi się do „emisji”, a także do „ustalania” i „realizowania” polityki pieniężnej. Jednocześnie NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza; obowiązek ten sformułowano w sposób, z którego niewątpliwie wynika, że odnosi się on jedynie do NBP. Tak też wszystkie zakwestionowane przepisy o NBP i wydane na ich podstawie akty wykonawcze mieszczą się, w ocenie Prezesa NBP, w zakresie art. 227 konstytucji.

Rada Polityki Pieniężnej (w myśl art. 227 ust. 6 konstytucji) określa zasady i stopy rezerwy obowiązkowej (art. 12 ust. 2 ustawy o NBP). Jest to jeden ze sposobów realizowania polityki pieniężnej i kształtowania wartości polskiego pieniądza. Temu samemu celowi służą art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP, przyznające Zarządowi NBP kompetencje warunkujące prawidłowość ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Podobne znaczenie mają kompetencje przyznane Zarządowi NBP w zakresie ustalania zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP, a także określania stawek odsetek należnych w wypadku naruszenia obowiązku utrzymywania rezerw obowiązkowych (art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP). Wskazane kompetencje Zarządu NBP są konsekwencją normy przyznającej Radzie Polityki Pieniężnej uprawnienia do ustalania zasad i stóp rezerwy obowiązkowej banków.

Zaskarżony art. 46 ustawy o NBP dotyczy sytuacji wyjątkowych, godzących w realizację polityki pieniężnej. Dotychczas w Polsce nie wystąpiły zagrożenia, które uzasadniałyby podjęcie działań przewidzianych w tym przepisie.

Zdaniem Prezesa NBP, zawarte w przedstawionych przepisach uprawnienia Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, stanowią minimum pozwalające wypełniać zadania konstytucyjne. Brak tych uprawnień uniemożliwiłby wykonanie obowiązków określonych w art. 227 i art. 6 konstytucji. Ustawodawca zawarł je w ustawach zwykłych. Regulacje te mają więc charakter specjalny, który wprowadzić nie mieści się w przywołanej przez wnioskodawcę koncepcji tzw. zamkniętego systemu źródeł prawa, lecz wynika ze szczególnych postanowień art. 227 konstytucji.

Na rzecz przedstawionego wyżej rozumienia pozycji, zadań uprawnień NBP i jego organów dodatkowo przemawia sposób wejścia do systemu prawnego obowiązującej ustawy o NBP. Ustawa ta została uchwalona w obowiązującym kształcie 29 sierpnia 1997 r., a więc po uchwaleniu Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz jej podpisaniu przez Prezydenta. Trudno zatem, zdaniem Prezesa NBP, przypuszczać, że ustawodawca w chwili uchwalania

wspomnianej ustawy nie znał rozwiązań przyjętych w konstytucji, dotyczących NBP.

W ocenie Prezesa NBP, przyjęcie prezentowanego przez wnioskodawcę rozumienia problematyki źródeł prawa – w odniesieniu do uprawnień prawotwórczych organów NBP oderwanego od treści art. 227 konstytucji – oznaczałoby przyjęcie wniosku, że kwestionowane przez niego przepisy ustawy o NBP zostały przyjęte w sposób nie tylko przypadkowy, ale i w sposób całkowicie nieprzemyślany. Z kolei przyjmując istnienie racjonalnego prawodawcy, trudno byłoby podzielić założenie, że uchwalił on ustawę o NBP, która pozostaje w zgodzie z jednymi postanowieniami konstytucji (art. 227 konstytucji) i jednocześnie nie jest zgodna z innymi postanowieniami tejże konstytucji (art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji). Przyjęcie zasady racjonalności działania ustrojodawcy wymaga, aby podmiot konstytucyjnie uprawniony i jednocześnie zobowiązany do realizacji określonych zadań był wyposażony w służące temu odpowiednie instrumenty prawne. Dotyczy to zwłaszcza NBP, któremu konstytucja przyznała wyłączność zadań, jak również ukształtowała samodzielną odpowiedzialność konstytucyjną Prezesa NBP.

W wypadku braku instrumentu w postaci prawa wydawania aktów wykonawczych, zabrakłoby możliwości w zakresie wykonywania konstytucyjnych zadań NBP, co z kolei łączyłoby się z trudnymi do oszacowania konsekwencjami.

Dlatego, zdaniem NBP trzeba stwierdzić, że ustrojodawca w konstytucji, a w ślad za nią w ustawie o NBP przyjął, że materia polityki pieniężnej (również emisji pieniądza) wymaga regulacji specjalnej. Inne założenie musiałoby doprowadzić do wniosku, że art. 227 konstytucji jest niewykonalny, gdyż żadnemu organowi NBP nie przyznano w konstytucji prawa do wydawania rozporządzeń.

Obowiązująca konstytucja nie uzależnia wyposażenia danego organu w uprawnienia do wydawania rozporządzeń od faktu, że należy on do organów władzy wykonawczej, czego przykładem jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która takie uprawnienia posiada.

Ustawa o NBP przewiduje szereg uprawnień dla organów NBP do wydania aktów wykonawczych, w tym te, które stały się przedmiotem skargi. Wśród aktów normatywnych, których wydanie przewidują przepisy tej ustawy znajdują się nie tylko akty o charakterze wewnętrznym, których konstytucja nie ogranicza (np.: uchwały Zarządu NBP) i których możliwość wydawania nie jest kwestionowana. Przewidziane są również takie akty wykonawcze, które ze względu na krąg adresatów mają charakter powszechnie obowiązujący – do takich należy uchwała nr 10/98 Zarządu NBP z 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23), czy

też zarządzenie Prezesa NBP z dnia 31 sierpnia 1989 r. w sprawie wymiany zużytych lub uszkodzonych znaków pieniężnych (MP Nr 32, poz. 254 ze zm.), które zachowało moc obowiązującą stosownie do art. 74 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o NBP.

Należy przy tym zaznaczyć, że akty wykonawcze zwane przez ustawę o NBP aktami „dotyczącymi funkcjonowania banków” mogą, w świetle poszczególnych upoważnień do ich wydania, przewidzianych w ustawie, zawierać normy o charakterze powszechnie obowiązującym. wskazane określenie tych aktów ustawa wiąże jedynie z miejscem ich publikacji – podlegają one ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym NBP (art. 53 i 54 ustawy o NBP). Z tych względów NBP podziela pogląd wnioskodawcy, iż zaskarżone akty wykonawcze zawierają normy mające charakter powszechnie obowiązujący.

Ponadto w odniesieniu do zaskarżonych we wniosku uchwał:

– uchwała nr 4/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 18 marca 1998 r. (Dz.Urz. NBP Nr 4, poz. 7) oraz uchwała nr 6/98 Rady Polityki pieniężnej z dnia 22 kwietnia 1998 r. (Dz.Urz. NBP Nr 6, poz. 13) mają zastosowanie do rezerwy obowiązkowej podlegającej odprowadzeniu przed 30 września 1999 r.; uchwały te zostały zastąpione przez uchwałę nr 12/1999 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24).

– uchwała nr 9/98 Zarządu NBP z dnia 22 maja 1998 r (Dz.Urz. NBP Nr 11, poz. 22) i uchwała nr 24/98 Zarządu NBP z dnia 25 września 1998 r. (Dz.Urz. NBP Nr 22, poz. 49) utraciły swoją moc 1 czerwca 1999 r. tj. z dniem wejścia w życie nowej uchwały nr 15/1999 Zarządu NBP z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15).

NBP, będąc centralnym bankiem państwa, jest instytucją charakteryzującą się ciągłym działaniem, w którym wykonuje obowiązki i uprawnienia wynikające z obowiązującego w danym czasie prawa, aby realizować swoje zadania NBP w momencie wejścia w życie konstytucji (a następnie nowych ustaw bankowych) nie mógł poprzestać na tym, iż w kontekście regulacji konstytucyjnych, określających źródła prawa, istnieją wątpliwości co do charakteru upoważnień ustawowych przewidzianych w ustawach zwykłych w związku z tym wątpliwości co do możliwości wydawania przez organy NBP aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Ponadto, zadaniem Prezesa NBP, wnioskodawca słusznie zauważa, że poza

zaskarżonymi przez niego przepisami ustawy o NBP i wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, problematyka ta dotyczy szeregu innych upoważnień zawartych nie tylko w ustawie o NBP.

W ocenie Prezesa NBP, w sytuacji gdy mowa jest o działaniu w granicach prawa (art. 7 konstytucji) należy mieć na względzie, że prawo to nie tylko przepisy konstytucji, ale także przepisy ustaw zwykłych, w tym, ustawy o NBP i przepisy prawa bankowego zobowiązujące do wydawania określonych w nich aktów wykonawczych. Skutkiem przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym konstytucja nie daje organom NBP uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, jest stan w którym:

- wydawanie tych aktów jest sprzeczne z konstytucją, a w związku z tym grozi odpowiedzialnością konstytucyjną za naruszenie konstytucji,
- nie wydawanie tych aktów jest z kolei sprzeczne z ustawami zwykłymi (np.: z ustawą o NBP), które przewidują obowiązek ich wydawania, co także grozi odpowiedzialnością konstytucyjną za naruszenia prawa.

Taki zaś stan jest zdaniem NBP nie do pogodzenia z racjonalnym stosowaniem prawa. Racjonalne wykonywanie prawa w zakresie konstytucyjnych zadań NBP nie daje się tym samym pogodzić ze stanowiskiem kwestionującym uprawnienia prawotwórcze Prezesa NBP, jak i pozostałych organów NBP, ponieważ z mocy prawa jest on przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5 konstytucji i art. 11 ust. 2 ustawy o NBP) i Zarządu NBP (art. 11 ust. 2 ustawy o NBP).

NBP wyposażony został w kompetencje, które są w świetle przepisów konstytucji przynależne wyłącznie jemu i nie mogą w związku z tym być wykonywane przez inne podmioty. Co za tym idzie służące ich wykonywaniu instrumenty (w tym upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych) nie mogą być przekazane innym podmiotom przez ustawy zwykłe. Powierzenie możliwości wydawania uprawnień aktów wykonawczych przewidzianych w ustawach zwykłych innym organom niż organy NBP, przeczyłoby konstytucyjnej zasadzie niezależności NBP.

W ocenie NBP, nie jest jasne jakie kryterium służyło za podstawę wyboru przepisów, które zostały zaskarżone, a na podstawie których wydano akty wykonawcze z obszaru polityki pieniężnej. Przyjęcie zaś podanego wzorca konstytucyjnego w postaci art. 87 ust. 1 oraz 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji, skutkowałoby oceną o niekonstytucyjności również innych przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym dotyczących emisji pieniądza. Regulacje określone w art. 33 ust. 1,

art. 33 ust. 2, art. 34, 35 ust. 3 ustawy o NBP oraz art. 3 ust. 3 ustawy o denominacji złotego wraz z towarzyszącymi im aktami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie tworzą ramy systemu pieniężnego i mają szczególne znaczenie w obrocie prawnym, chociażby ze względu na relacje i powiązania z innymi przepisami.

Zdaniem Prezesa NBP, niezależnie od przytoczonej w stanowisku NBP argumentacji, należy zauważyć, iż przyjmując wzorzec oceny konstytucyjności przedstawiony przez Prezesa NIK, a w konsekwencji przyjmując, że zakwestionowane przez niego przepisy są niekonstytucyjne bez względu na treść art. 227 konstytucji, pojawiłby się bardzo poważny problem niemożności (przy obecnym brzmieniu konstytucji) prowadzenia polityki pieniężnej i dbałości o polski pieniądź. Demokratyczne państwo prawne nie może sobie pozwolić na paraliż własnej polityki pieniężnej, bowiem godziłoby to w podstawy ustroju gospodarczego, a w szczególności prowadziło do destrukcji systemu finansowego. Naruszałoby to istotę art. 2 i 20 konstytucji i godziło w finanse publiczne, stanowiące wartość konstytucyjną.

3. Prokurator Generalny, w pisemnym stanowisku z 16 listopada 1999 r., stwierdził, iż zaskarżone przepisy:

1) art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 4, art. 40, 41 ust. 2 oraz art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polski (Dz.U. Nr 140, poz. 938) nie są niezgodne z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP;

2) art. 46 pkt 2 powołanej ustawy jest niezgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP;

3) uchwała Nr 10/98 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23) jest zgodna z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Ponadto Prokurator wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, o umorzenie postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej w przedmiocie niekonstytucyjności:

– uchwały nr 4/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 18 marca 1998 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 4, poz. 7),

– uchwały nr 6/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 22 kwietnia 1998 r., zmieniającej uchwałę w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 6, poz. 13),

– uchwały Nr 9/98 Zarządu Narodowego banku Polskiego z dnia 22 maja 1998 r., w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku

Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 11, poz. 22),

– uchwały nr 24/98 Zarządu NBP z dnia 25 września 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalenia polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa (Dz.Urz. NBP Nr 22, poz. 49).

Odnosząc się do zarzutów wniosku, Prokurator Generalny stwierdza, że nie budzi wątpliwości zarówno brak konstytucyjnej legitymacji dla organów NBP do wydawania przepisów wykonawczych z mocą powszechnie obowiązującą, jak i niedopuszczalność ich stanowienia w formie uchwał. Konstytucja nie uprawnia bowiem, zdaniem Prokuratora Generalnego, organów NBP do wydawania aktów wykonawczych z mocą powszechnie obowiązującą, a domniemywać tej kompetencji nie można z uwagi na treść jej art. 92 ust. 1. Ponadto w art. 87 konstytucji zawiera katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do tych źródeł należy również zaliczyć rozporządzenia z mocą ustawy, które wydaje Prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji oraz akty normatywne stanowione przez organizacje międzynarodowe, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Stwierdzenie to, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie przesądza jednak o niekonstytucyjności zakwestionowanych upoważnień ustawowych i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych wskazanych organów NBP. Rozważenia wymaga bowiem, czy przepisy te istotnie posiadają charakter powszechnie obowiązujący, czy też są to upoważnienia do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym. Odpowiedź zależy m.in. od ustalenia charakteru stosunków między NBP a innymi bankami, adresatami kwestionowanych aktów.

Aktów prawa wewnętrznego dotyczy art. 93 konstytucji, którego interpretacji dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K. 21/98. Zgodnie z tym wyrokiem art. 93 konstytucji nie zamyka katalogu aktów prawa wewnętrznego, w każdym razie w zakresie podmiotowym i odnosi się nie tylko do prawa wewnętrznego stanowionego przez Radę Ministrów, Prezesa RM oraz ministrów, ale do wszystkich innych aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez inne organy rządowe albo przez inne konstytucyjne organy państwa. Uzupełnienie katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Uznanie bowiem, że akty wewnętrzne mogą



być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. Art. 93 konstytucji musi jednak być traktowany jako ustanawiający ogólny, i bezwzględnie wiążący, model aktu o charakterze wewnętrznym.

Relacja między NBP a innymi bankami zawarta jest w konstytucyjnym określeniu statusu NBP jako centralnego banku państwa – organu państwowego o wyłącznych kompetencjach w zakresie emisji pieniądza oraz w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej, za której prowadzenie i rezultaty NBP ponosi odpowiedzialność (art. 227 ust. 1 konstytucji). NBP jako bank centralny spełnia m.in. funkcję banku banków, co nadaje mu dominującą pozycję w systemie bankowym. Prowadzenie zaś polityki pieniężnej, ze swej natury, wymaga wpływania na działalność innych banków w płaszczyźnie pieniężnej. Pozycja NBP (bank banków) oraz charakter przypisanych mu zadań wyraźnie wskazują na istnienie funkcjonalnej więzi między NBP a bankami, która wypełnia treść konstytucyjnego określenia „organizacyjnej podległości”. Uprawnia to ustawodawcę zwykłego do upoważnienia organów NBP do wydawania aktów międzybankowych – aktów prawa wewnętrznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, na takie rozumienie „podległości organizacyjnej” – w relacji między NBP a bankami – wskazuje również prawo i obowiązek NBP prowadzenia własnej i niezależnej (od władzy wykonawczej) polityki pieniężnej, a także to, że stosowanie instrumentów polityki pieniężnej wymaga elastyczności. Uprawnienie innych organów państwa np.: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, czy Ministra Finansów do wydawania aktów wykonawczych w sferze polityki pieniężnej stanowiłoby zarówno niekonstytucyjną ingerencję władzy wykonawczej w wyłączne kompetencje NBP, jak i utrudniałoby realizację polityki pieniężnej ograniczając możliwość odpowiednio szybkiego reagowania przez NBP, w sytuacjach tego wymagających. Z drugiej strony, uznanie że konstytucja wyklucza możliwość ustawowego upoważnienia, wymienionych w niej organów NBP, do wydawania aktów prawa wewnętrznego adresowanych do banków, a tym samym wykluczenie możliwości oddziaływania NBP na inne banki, oznaczałoby niemożność prowadzenia przez NBP polityki pieniężnej i dbałości o polski pieniądz, czyli wykonywania jego konstytucyjnych zadań.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w oparciu o przedstawione argumenty, uznać należy, że w zakresie w jakim banki uczestniczą w realizacji polityki pieniężnej, istnieje między nimi a NBP zależność mieszcząca się w pojęciu „organizacyjnej podległości”, o której mowa w art. 91 ust. 1 konstytucji. Ocena zgodności z konstytucją zakwestionowanych

upoważnień ustawowych i wydanych na ich podstawie uchwał RPP i Zarządu NBP zależy więc od zawartej w nich treści. Zakwestionowany przepis art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o NBP upoważnia do ustalenia zasad i stopy rezerwy obowiązkowej banków. Treść tego upoważnienia należy oceniać w kontekście treści art. 38 i 39 ustawy. Analiza treści przepisów art. 38 i 39 ustawy wskazuje, że zarówno utrzymywanie rezerwy obowiązkowej, jak i zasadnicze elementy tego obowiązku nałożonego na banki, określone zostały wprost w ustawie.

Rada Polityki Pieniężnej, kierując się założeniami polityki pieniężnej (ustalany corocznie), upoważniona została jedynie do ustalenia zasad i stóp rezerwy w granicach określonych ustawą. Stopa rezerwy obowiązkowej nie ma charakteru stałego, służy bowiem kształtowaniu podaży pieniądza i pobudzaniu lub hamowaniu działalności kredytowej banków. Z tego powodu nie jest możliwe określenie przez ustawodawcę stałej jej wysokości, ponieważ wówczas rezerwa obowiązkowa utraciłaby rację bytu jako instrumentu polityki pieniężnej. Przez określenie „ustalenie zasad”, zawarte w art. 12 ust. 3 pkt 2 ustawy, należy rozumieć skonkretyzowanie, do których rezerw, w sensie czasu ich odprowadzania, ma zastosowanie określona wysokość stopy. Zdaniem Prokuratora Generalnego argumenty te prowadzą do wniosku, że upoważnienie dla RPP, zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy, nie ma charakteru upoważnienia do stanowienia aktu wykonawczego o charakterze powszechnie obowiązującym, ponieważ to nie uchwała RPP nakłada na banki obowiązek utrzymywania rezerwy budżetowej w określonej wysokości, a wynika on wprost z regulacji ustawowej. Uchwała RPP nie zmienia sytuacji prawnej banków, a jedynie – na podstawie upoważnienia ustawowego – dopełnia normę ustawową, w granicach przez nią określonych, informując banki o aktualnej wysokości stopy rezerwy obowiązkowej. Kwestionowane upoważnienie nie jest zatem sprzeczne z art. 87 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

W odniesieniu do uchwał RPP nr 4/98 z 18 marca 1998 r. oraz nr 6/98 z 22 kwietnia 1998 r., wydanych na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o NBP, które to uchwały ustalały stopy rezerwy od wkładów płatnych na każde żądanie i wkładów terminowych, Prokurator Generalny stwierdza, iż uchwały te utraciły moc obowiązującą na podstawie § 2.1. uchwały RPP nr 12/99 z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24). Z tego powodu postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Kolejnym zaskarżonym we wniosku Prezesa NIK przepisem jest art. 23 ust. 4 ustawy o NBP, upoważniający Zarząd NBP do określenia w drodze uchwały trybu i szczegółowych

zasad przekazywania danych, o których mowa w ust. 2 i 3 tego przepisu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zakwestionowany przepis nie upoważnia Zarządu NBP do wydawania aktów wykonawczych o charakterze normatywnym. Zarówno obowiązek przekazywania danych, jak i ich przedmiot, a także podmioty zobowiązane do tego określa ustawa. Niezbędna szczegółowość danych i ich rozmiar wykluczają możliwość ich określenia w treści ustawy, tym bardziej, że mają one nienormatywny, a wyłącznie informacyjny charakter. Z tego powodu treść upoważnienia z art. 23 ust. 4 ustawy o NBP nie daje podstaw do uznania, że przepis ten jest sprzeczny z Konstytucją RP.

W wykonaniu tego upoważnienia Zarząd NBP podjął uchwały nr 9/98 z 22 maja 1998 r. oraz uchwałę nr 24/98 z 25 września 1998 r. Obydwie wymienione uchwały (adresowane do banków) utraciły moc obowiązującą 1 czerwca 1999 r., na podstawie § 19 uchwały nr 15/99 Zarządu NBP z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15). W związku z czym Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Kolejne upoważnienie dla Zarządu NBP zawiera zakwestionowany przepis art. 40 ustawy o NBP, dotyczący ustalania zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP. Upoważnienie to dotyczy regulacji odnoszącej się wyłącznie do banków. Treść tego upoważnienia mieści się w granicach dopuszczalnych do regulowania aktem o charakterze wewnętrznym, bowiem przedmiot i zasadniczy kształt obowiązku jakim jest rezerwa, o której mowa, a także podmioty, na których ten obowiązek ciąży określone zostały w ustawie, w art. 38 i 39. Naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy obwarowane zostało przez ustawodawcę sankcją w postaci odsetek, które bank musi uiścić na rzecz NBP (art. 41 ust. 1). Jednocześnie ustawodawca upoważnił Zarząd NBP do określenia w formie uchwały wysokości stawki tych odsetek zastrzegając, że jej wysokość nie może być większa niż dwukrotna wysokość stopy oprocentowania kredytu lombardowego – art. 41 ust. 2 ustawy.

Upoważnienie to, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest sprzeczne z konstytucją. Jakkolwiek przepis art. 41 ma charakter sankcjonująco-dyscyplinujący, to wszystkie zasadnicze elementy tej dolegliwości zostały określone w ustawie.

Zakwestionowany przez Prezesa NIK art. 46 upoważnia Radę Polityki Pieniężnej w

sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej do wprowadzenia w drodze uchwały 1) ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców, 2) obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej, co stanowi również zagrożenie dla gospodarki państwa, NBP nie tylko powinien, ale ma obowiązek odpowiedniego reagowania, w celu przeciwdziałania zagrożeniu, co kolei nakłada na ustawodawcę obowiązek wyposażenia NBP w odpowiedni instrument umożliwiający taką reakcję. Takim szczególnym instrumentem jest upoważnienie do wydania aktu wewnętrznego, w przedmiocie, którego dotyczy omawiane upoważnienie, pod warunkiem wszakże, że dotyczyć ono może wyłącznie banków. Ta przesłanka, zdaniem Prokuratora Generalnego, została spełniona w odniesieniu do upoważnienia ustawowego określonego w art. 46 pkt 1 ustawy. Inaczej jest w przypadku upoważnienia z art. 46 pkt 2 ustawy o NBP dotyczącego podjęcia uchwały przez RPP, która odnosić się może również do podmiotów innych niż banki – tj. krajowych przedsiębiorców. Tym samym, upoważnienie w tej części dotyczy możliwości wydania aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, co w ocenie Prokuratora Generalnego, przesądza o jego niezgodności z konstytucją. Istotne przy tym jest, jak twierdzi Prokurator Generalny, że treść tego upoważnienia mieści się w treści upoważnienia udzielonego Radzie Ministrów w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160, poz. 1063). Wprawdzie ustawa – Prawo dewizowe nie uchyliła przepisu art. 46 pkt 2 ustawy o NBP, ale wobec możliwości regulowania przedmiotu, o którym mowa, w akcie normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, niezależnie od oceny niekonstytucyjności zakwestionowanego upoważnienia, jego istnienie w obrocie prawnym jest zbędne.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowane upoważnienia, za wyjątkiem zawartego w art. 46 pkt 2 ustawy o NBP, nie są sprzeczne ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej, ponieważ uprawniają konstytucyjny organ państwowy, jakim jest NBP, do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym, w stosunku do podmiotów – banków, które w obowiązującym systemie bankowym pozostają z nim w funkcjonalnym związku, świadczącym o istnieniu między nimi „podległości organizacyjnej” w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Również przewidziana w tych upoważnieniach forma aktów wykonawczych, w postaci uchwał, jest formą konstytucyjnie określoną jako właściwa dla

aktów prawa wewnętrznego.

4. Pismem z 20 grudnia 1999 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli odniósł się do stanowiska Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 13 października 1999 r.

W piśmie swym Prezes NIK podtrzymał zajęte w sprawie wniosku stanowisko, jednocześnie modyfikując pkt 2 *petitum* wniosku w następujący sposób:

– w podpunkcie a) słowa „Nr 4/98 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 18 marca 1998 r. sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 4, poz. 7)” zastępuje się słowami „Nr 12/1999 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24)”;

– podpunkt b) skreśla się;

– podpunkt c) zostaje oznaczony jako podpunkt b);

– podpunkt d) zostaje oznaczony jako podpunkty c), natomiast słowa „Nr 9/98 Zarządu NBP z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 11, poz. 22)” zostają zastąpione słowami: „Nr 15/1999 Zarządu NBP z dnia 23 kwietnia 1999 r., w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15)”;

– podpunkt e) skreśla się.

Modyfikacja ta, jak uzasadnia Prezes NIK, uwzględnia zawarte w stanowisku Prezesa NBP uwagi co do formalnych zmian w zakresie stanu prawnego, jakie nastąpiły w okresie między sporządzeniem wniosku, bazującego na analizie wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli, a jego wysłaniem do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast nie wpływa na istotę stanowiska wnioskodawcy przedstawionego w uzasadnieniu wniosku, które również w tej części jest nadal aktualne.

Stanowisko NBP, w ocenie Prezesa NIK, zasadza się na koncepcji „regulacji specjalnej”, w której kompetencje NBP do stanowienia prawa wywodzi się z jego szczególnej, wyjątkowej „pozycji ustrojowej” i przyznanych mu przez art. 227 Konstytucji RP kompetencji. Jak pisze Prezes NIK, w pełni podzielając ów pogląd o znaczącej „pozycji

ustrojowej” NBP i doceniając fakt, że jest on „centralnym bankiem państwa”, posiadającym „własne i wyłączne uprawnienia”, trudno wszakże zgodzić się z tym, aby na gruncie Konstytucji z 1997 r. z samej „pozycji ustrojowej” danego organu oraz jego „własnych i wyłącznych uprawnień” przyznanych mu w określonej sferze można było wnioskować o jego dalszych, wykraczających poza tę sferę, uprawnieniach – i to uprawnieniach, które w przepisach konstytucji są bezpośrednio i wyraźnie reglamentowane. Dotyczy to uprawnienia do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, które to uprawnienia przysługują podmiotom wskazanym w konstytucji, wśród których nie ma ani NBP ani jego organów.

Zdaniem Prezesa NIK, przyjęcie tezy, że w tym jedynym przypadku, odnoszącym się do NBP, ustrojodawca wprowadził „regulację specjalną”, pozwalając „wyinterpretować” uprawnienia prawotwórcze z obowiązku realizacji przypisanych mu w art. 227 zadań, burzyłoby całą konstrukcję ustalonego w konstytucji systemu źródeł prawa, albowiem nie ulega wątpliwości, że w wypadku wszystkich innych podmiotów (organów władzy publicznej) i to niezależnie od tego jak znacząca byłaby ich „pozycja ustrojowa”, konstytucja nie dopuszcza możliwości domniemania kompetencji do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego z przepisów określających zadania danego podmiotu. Zarówno przedstawione okoliczności, jak również ta, że ustrojodawca imiennie (indywidualnie) przyznał prawo do wydawania rozporządzeń Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2), świadczą o tym, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. nie jest możliwe automatyczne wywodzenie uprawnienia do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego li tylko z faktu przydzielenia danemu podmiotowi określonych (choćby najbardziej szczególnych) zadań.

Owa konstytucyjna regulacja (reglamentacja) wprowadzona w tym zakresie, ogranicza sferę swobodnego działania „zwykłego” ustawodawcy, który ustalając uprawnienia prawotwórcze musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez konstytucję, a jednocześnie ogranicza (lub wręcz wyklucza) dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej i możliwość odwoływania się do analogii oraz wszelkich domniemań prawnych. Podobnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 1998 r., sygn. K. 21/98, w którym m.in. analizował też treść art. 87 konstytucji zwracając uwagę, że zamieszczone w nim wyliczenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie ma „charakteru wyczerpującego” oraz, że „...art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych”. Prezes NIK wskazał również na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r., sygn. W. 7/94, w której Trybunał

stwierdził, że jeżeli normy prawne nie przewidują „wyraźnie” kompetencji organu państwowego, „kompetencji tej nie wolno domniemywać”, a przy tym, że „przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej”. Dlatego też, zdaniem Prezesa NIK, koncepcja „regulacji specjalnej” wywiedziona z art. 227 konstytucji i przedstawiona w stanowisku NBP, nie znajduje żadnego oparcia w przepisach konstytucyjnych i pozostaje w sprzeczności z ustanowionym konstytucją porządkiem prawnym w zakresie wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W dalszej części Prezes NIK odniósł się do podniesionej w stanowisku Prezesa NBP stwierdzenia, że statuujący szczególną pozycję NBP art. 227 umieszczony został w rozdziale X konstytucji – Finanse publiczne. W związku z tym, zdaniem Prezesa NIK, należy zwrócić uwagę, że właśnie ze względu na wskazaną w stanowisku analogię do konstytucyjnych regulacji dotyczących pozycji i zadań „organów ochrony państwa”, artykułu 227 nie można interpretować rozszerzająco. Jak podkreśla Prezes NIK, w rozdziale IX konstytucji – Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, określona została pozycja i zadania trzech takich organów: NIK (art. 202-207), RPO (art. 208-212) oraz KRRiT (art. 213-215), a tylko jednemu z nich, KRRiT, konstytucja wyraźnie przyznała prawo wydawania aktów mających charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 213). W ww. przepisach konstytucji dotyczących wszystkich tych trzech organów zawarte są konstytucyjne „odesłania” do ustaw, które mają określić bądź to „organizację oraz tryb działania” (art. 207), bądź „zakres i sposób działania” (art. 208 ust. 2) bądź też „zasady i tryb i działania” (art. 215). Podobne odesłanie występuje też w przypadku NBP, którego „organizację i zasady działania” określa, zgodnie z art. 227 ust. 7, ustawa. Gdyby więc, zdaniem Prezesa NIK, zaakceptować pogląd NBP i jego interpretację art. 227, należałoby uznać, że zamieszczone w konstytucji wspomniane wyżej przepisy „odsyłające”, mimo ich podobnego brzmienia i treści, za każdym razem oznaczają coś innego w zależności od (pozycji, zadań, innych kryteriów) podmiotu, którego dotyczą i że przenoszą też różny zakres upoważnień.

Odnosząc się do stanowiska NBP, w części dotyczącej ustrojowych i prawnych konsekwencji wynikających z faktu „podniesienia do rangi konstytucyjnej podstawowych przepisów dotyczących NBP”, jak również w postrzeganiu niezależności banku centralnego „jako wartości znajdującej swój wyraz w art. 227 konstytucji” i uznawanej „za jedną z podstawowych zmian w systemie polskiego prawa”, Prezes NIK, jako wnioskodawca nie uważa, aby niezależność banku centralnego, nawet postrzegana jako „wartość” konstytucyjna, warunkowana była przyznaniem mu (bądź nie) uprawnień do stanowienia prawa powszechnie

obowiązującego i nie uważa też, aby była to wartość nadrzędna nad innymi konstytucyjnymi wartościami, w tym zasadami dotyczącymi stanowienia prawa.

W odniesieniu do stanowiska NBP dotyczącego „niezależności banku centralnego w kontekście art. 9 konstytucji”, zdaniem wnioskodawcy, regulacje polskiego prawa odpowiadają przywołanym standardom wynikającym z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz odpowiadają zobowiązaniom Polski wobec Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie RP ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi. Niezależność banku centralnego jest bowiem prawnie zagwarantowana i to w aktach najwyższej rangi. Niezależnie od tego, w kontekście art. 9 konstytucji oraz regulacji prawa unijnego, można nadmienić zdaniem Prezesa NIK, że w analizowanym przypadku nie występują również przesłanki umożliwiające skorzystanie ze specyficznej regulacji wynikającej z art. 91 ust. 3 konstytucji, z której, w pewnych warunkach, można byłoby wywodzić tezę o istnieniu uprawnień prawotwórczych NBP, gdyby np. wynikały one z „prawa (...) stanowionego” przez organizację międzynarodową.

Oceniając stanowisko NBP w sprawie konsekwencji „sposobu wejścia w życie do systemu prawnego obowiązującej ustawy o NBP” i wynikające z tego stanowiska wnioski NBP, Prezes NIK stwierdza, że konkluzje NBP w tym zakresie są całkowicie oderwane od praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie rozstrzygał o zgodności przepisów danej ustawy z jednymi przepisami konstytucji i ich niezgodności z innymi. Takie rozstrzygnięcie w stosunku do ustawy o NBP nie byłoby ewenementem i nie prowadziłyby do stwierdzenia o „wewnętrznej sprzeczności konstytucji”.

W odniesieniu do stanowiska NBP, dotyczącego przyznania – co byłoby bardziej czytelnym rozwiązaniem – w konstytucji prawa wydawania rozporządzeń jednemu (np. Prezesowi NBP) albo wszystkim organom NBP, zamiast regulacji specjalnej, Prezes NIK stwierdza, że problem w istocie sprowadza się nie do czytelności rozwiązań, lecz raczej do ich istnienia bądź nieistnienia. Z przytoczonych w stanowisku NBP poglądów, niewątpliwie wynika, zdaniem Prezesa NIK, że z przepisów Konstytucji z 1997 r. nie można wywieść uprawnienia NBP (lub jego organów) do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa.

W swoim stanowisku Prezes NBP zwraca uwagę na pewną niekompletność czy też wybiórczość wniosku oraz zwraca uwagę na fakt, że sam wnioskodawca (NIK) w uzasadnieniu swojego wniosku dotyka problematyki uprawnień prawotwórczych organów NBP w kontekście wykraczającym poza zakres żądań wniosku. W odpowiedzi Prezes NIK, stwierdza, iż w istocie wnioskodawca w sposób celowy i świadomy ograniczył się do



zakwestionowania konstytucyjności tylko niektórych przepisów ustawy o NBP, pomimo, że w ustawie tej występuje szereg innych przepisów zawierających podobne, do zakwestionowanych we wniosku, uprawnienia do wydawania przez organy NBP aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak również że podobne upoważnienia zawarte są także w innych ustawach (poza ustawą o NBP).

Jak dalej wyjaśnia wnioskodawca, owo ograniczenie wniosku, wynikało z kilku powodów:

- problem objęty wnioskiem wyłonił się na tle prowadzonej przez NIK kontroli (1998/1999 r.) realizacji założeń polityki pieniężnej, i do zakresu kontroli został ograniczony. Wątpliwości sygnalizowane były najpierw NBP, a następnie Sejmowi,

- wnioskodawcy zależało na rozstrzygnięciu TK co do zasady, w zakresie poruszonego we wniosku problemu, przy jak najmniejszej dotkliwości dla pewności i stabilności funkcjonowania NBP i systemu bankowego,

- objęte wnioskiem przepisy dotyczą sfery działania NBP, która jest regulowana konstytucyjnie (art. 227) i gdzie „niezależność” banku centralnego jest najbardziej eksponowana, a rozstrzygnięcie przez TK kwestii niekonstytucyjności (lub konstytucyjności) tych przepisów, prawdopodobnie rozstrzygnie też kwestie dotyczące innych przepisów, tak z ustawy o NBP jak i innych ustaw, w których zawarte są podobne upoważnienia dla NBP.

Ponadto Prezes NIK wyjaśnia, iż nie jest wykluczone, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego „co do zasady” objętego wnioskiem problemu uprawnień NBP do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, może być pomocne do rozwiązania zbliżonych problemów związanych z interpretacją konstytucyjnego systemu źródeł prawa, z jakimi w przyszłości mogą zetknąć się inne organy – w tym NIK.

Odnosząc się do poruszonej przez Prezesa NBP kwestii, kto i w jakiej formie miałby wykonywać uprawnienia emisyjne i uprawnienia w zakresie realizacji polityki pieniężnej, gdyż nie wydaje się możliwym fakt powierzenia tych kompetencji innym organom, przeczyłoby to bowiem konstytucyjnej niezależności NBP, Prezes NIK stwierdził m.in., że Konstytucja z 1997 r. w sposób wyraźny nie łączy przypisywanych poszczególnym organom władzy publicznej zadań z uprawnieniami do stanowienia prawa, te ostatnie traktując w sposób odrębny i szczególny. Systematyka konstytucji wskazuje raczej na autonomiczny charakter procesu stanowienia prawa i eksponuje wzajemne zależności aktów normatywnych, bez wiązania tych zagadnień w sposób bezpośredni z pozycją i zakresem działań konstytucyjnych organów. Twierdzenie zaś, że powierzenie możliwości wydawania aktów

wykonawczych innym organom niż organy NBP przeczyłoby konstytucyjnej zasadzie niezależności NBP, w ocenie Prezesa NIK, jest nieuzasadnione, gdyż realizacji tej zasady w żaden sposób nie można utożsamiać z prawem do wydawania aktów wykonawczych. Podobnie, zdaniem Prezesa NIK, nie można się zgodzić z twierdzeniem, iż nie jest możliwa do zaakceptowania sytuacja, w której jeden organ wydawałby akty wykonawcze w zakresie należącym do wyłącznej kompetencji innego podmiotu, a podmiot ten miałby odpowiadać za wykonanie swych konstytucyjnych zadań przy pomocy takich aktów. Zdaniem wnioskodawcy, Prezes NBP nie wykazał również związku pomiędzy formułowaną przez siebie tezą a przywołanym w stanowisku przepisem art. 146 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że do Rady Ministrów „należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych”. Nie wykazał zwłaszcza aby samo stanowienie prawa (wydawanie aktów) stanowiło element „polityki państwa”. Tak też zastosowana paralela prawna, zdaniem Prezesa NIK, jest zbyt odległa od istoty analizowanego problemu i nieuzasadniona, bowiem na gruncie Konstytucji z 1997 r. kwestie uprawnień w zakresie prowadzenia „polityki państwa” traktowane są odrębnie od uprawnień prawotwórczych. Pojęcie „polityki państwa”, i uprawnień w tym zakresie, ani nie jest tożsame ani też automatycznie nie obejmuje uprawnień prawotwórczych, a świadczą o tym także istniejące uregulowania ustawowe.

Ustosunkowując się do stwierdzeń Prezesa NBP, iż na fakcie, że „Konstytucja jest ustawą szczególnej rangi i przyjmowaną w szczególnym trybie, ale ustawą”, Prezes NIK nie uważa, że na tej podstawie można wysnuć wniosek, że przepisy innych „zwykłych” ustaw, zawierające upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących, żyją niejako własnym życiem, w oderwaniu od ustanowionego konstytucją systemu źródeł prawa i organów uprawnionych do jego stanowienia. Konstytucja z 1997 r., jak się na ogół przyjmuje, w sposób celowy i świadomy zburzyła dotychczasowy porządek prawny w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, a przy tym, mimo że jest ustawą, jest prawem najwyższym, a zatem cały porządek prawny musi się dostosowywać do tego najwyższego prawa.

W odniesieniu do argumentów Prezesa NBP dotyczących kwestii jego odpowiedzialności, np.: przed Trybunałem Stanu, z tytułu wydawania aktów wykonawczych, jak i za ich nie wydawanie, zdaniem wnioskodawcy jest to nie tyle argument przemawiający za uznaniem możliwości wyinterpretowania z przepisów konstytucji uprawnień w niej nie zawartych, lecz ewidentnie wskazujący na konieczność jednoznacznego uregulowania tej kwestii.

Odpowiadając na argumentację Prezesa NBP, iż uznanie zaskarżonych przepisów za niekonstytucyjne może spowodować pojawienie się problemu niemożności prowadzenia polityki pieniężnej i dbałości o polski pieniądź ze skutkami makroekonomicznymi, wnioskodawca stwierdza, iż właśnie ze względu na owe, potencjalne skutki a zarazem, możliwość dalszego zgodnego z prawem wykonywania przez NBP i jego organy nałożonych nań zadań, uznał za konieczne wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego.

5. Pismem z 21 stycznia 2000 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli odniósł się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego z 16 listopada 1999 r.

Analizując stanowisko Prokuratora Generalnego, Prezes NIK stwierdza m.in., iż Prokurator Generalny wyszedł w zasadzie z tych samych przesłanek ustrojowo – prawnych co wnioskodawca i dzieląc zawarte we wniosku poglądy co braku uprawnień NBP (i jego organów) do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, poddał w wątpliwość to, czy zakwestionowane we wniosku upoważnienia ustawowe i wydane na ich podstawie akty prawne „istotnie posiadają charakter powszechnie obowiązujący, czy też są to upoważnienia do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym”. Rozstrzygnięcie tej kwestii Prokurator Generalny uzależnił zaś od „ustalenia charakteru stosunków między NBP a innymi bankami” oraz „analizy treści zarówno ustawowych upoważnień, jak i wydanych na ich podstawie uchwał”. Formułując zaś tezy o istnieniu podległości banków wobec NBP, mającej wynikać z jego szczególnej pozycji ustrojowej i pełnionej przezeń funkcji banku banków, Prokurator Generalny odwołał się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 21/98 przywołując zawarte w nim argumenty.

Zdaniem Prezesa NIK, wspomniane rozważania Trybunału Konstytucyjnego odnosiły się do sytuacji diametralnie różnej. Przedmiotem rozważań były bowiem relacje pomiędzy Sejmem a Najwyższą Izbą Kontroli, zaś w relacjach tych fakt podległości NIK wobec Sejmu nie budzi najmniejszych wątpliwości. podległość ta została *expressis verbis* określona w przepisach zarówno ustawy o NIK (art. 1 ust. 2), jak i samej konstytucji (art. 202 ust. 2). Natomiast w relacjach między NBP a innymi bankami brak jest takiej prawnie określonej – czy to w konstytucji czy chociażby w ustawach „bankowych” lub innych przepisach – podległości.

W relacjach z NBP inne banki występują jako podmioty odrębne, działające poza strukturami organizacyjnymi NBP. Wszystkie banki posiadają osobowość prawną, swobodnie dysponują powierzonymi środkami pieniężnymi oraz prowadzą samodzielnie gospodarkę

finansową a ich interesy i ich polityka wcale nie muszą być nawet zbieżne z interesami NBP i celami polityki pieniężnej. Ani w prawie bankowym, ani w ustawie o NBP, ani też w konstytucji nie ma przepisu, który np. obligowałby banki chociażby do współdziałania czy też wspierania realizowanej przez NBP polityki pieniężnej. Dlatego też, w ocenie Prezesa NIK, podniesiony przez Prokuratora Generalnego fakt przyjęcia przez TK szerokiej interpretacji zawartego w art. 93 ust. 1 konstytucji pojęcia „podległość” nie może mieć żadnego odniesienia do relacji występujących między NBP a zwykłymi bankami. Rozważania Trybunału dotyczyły bowiem formalnie ustanowionej w przepisach prawa podległości. Problem zaś sprowadzał się do tego czy dla zastosowania konstrukcji z art. 93 ust. 1 konstytucji musi to być podległość organizacyjna w znaczeniu prawa administracyjnego, czy też może to być także podległość rozumiana szerzej jako więź ustrojowo-prawna.

Prezes NIK stwierdza, że możliwe jest odwołanie się do zawartej w tym wyroku konkluzji Trybunału Konstytucyjnego i przyjętej przezeń szerokiej interpretacji pojęcia „podległości” w odniesieniu do innych, lecz będących w analogicznej sytuacji, podmiotów. Nie jest jednak możliwe stosowanie tej interpretacji wobec podmiotów, których sytuacja prawna jest całkowicie różna, a zwłaszcza nie jest możliwe zastępowanie, uzupełnianie taką interpretacją braku stosownego przepisu prawa ustanawiającego taką podległość. Dlatego też, zdaniem wnioskodawcy, sformułowana przez Prokuratora Generalnego teza, w której podległość banków Narodowemu Bankowi Polskiemu wywodzi on z pozycji ustrojowej NBP i „istnienia funkcjonalnej więzi między NBP a bankami” oraz przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny szerokiej interpretacji zawartego w art. 93 ust. 1 konstytucji określenia „podległe”, jest błędna i prawnie nieuzasadniona.

Zdaniem Prezesa NIK braku pozytywnego przepisu prawa ustalającego istnienie stosunku „podległości” nie można zastępować poprzez rozszerzającą interpretację prawną, zwłaszcza wówczas, gdy interpretacja ta miałaby stanowić podstawę nakładania na określone podmioty jakichś obowiązków. Ponadto przyznanie centralnemu bankowi państwa zdań „ustalania” i „realizacji” polityki pieniężnej ani nie jest równoznaczne z przypisaniem innym bankom cechy podległości wobec NBP, ani też – tym bardziej – z upoważnieniem NBP do wydawania aktów prawnych, nakładających na banki obowiązki w tym zakresie. W świetle konstytucji, obowiązki na podmioty nie związane stosunkiem podległości mogą być nakładane tylko przez akty prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Również, zdaniem wnioskodawcy, to że NBP spełnia m.in. funkcję „banku banków” nie jest żadnym argumentem prawnym; jest to bowiem zwrot retoryczny, termin nie zawierający treści

prawnej, na którym z pewnością nie można budować twierdzeń o dominującej pozycji NBP, a tym bardziej utożsamiać jej z jakimkolwiek zwierzchnictwem i wnioskować stąd o podległości innych banków wobec NBP.

Prezes NIK nie zgadza się również z przytaczaną przez Prokuratora Generalnego argumentacją przemawiającą za koniecznością uznania, że tylko NBP władny jest wydawać akty wykonawcze w zakresie polityki pieniężnej, bowiem przyjęcie odmiennej interpretacji „oznaczałoby niemożność prowadzenia przez NBP polityki pieniężnej i dbałości o polski pieniądz, czyli wykonywania jego konstytucyjnych zadań”.

Zdaniem Prezesa NIK, NBP ma pewne możliwości oddziaływania na banki, w zgodzie z konstytucją, poprzez instrumenty polityki pieniężnej, np. operacje otwartego rynku. Ponadto niektóre uprawnienia NBP do stanowienia prawa w zakresie polityki pieniężnej, z których można skorzystać w razie zagrożenia jej realizacji, zostały przekazane Radzie Ministrów (na podstawie ustawy – Prawo dewizowe) i nie jest to traktowane ani jako naruszenie pozycji ustrojowej NBP, ani też nie uniemożliwia mu wykonania jego konstytucyjnych zadań.

Ustosunkowując się do stanowiska Prokuratora Generalnego wnioskodawca podkreśla, iż pamiętać należy, że NBP realizując swoje konstytucyjne zadania, nie działa w oderwaniu od wszystkich innych organów władzy publicznej, a i sam co najmniej pełni niektóre funkcje takiego organu. W ocenie Prezesa NIK, eksponując pozycję ustrojową i konstytucyjną niezależność NBP w sferze polityki pieniężnej, zarówno Prokurator Generalny jak i Prezes NBP, pomijają fakt, że ustawodawca nałożył na NBP również obowiązek współdziałania z władzami państwowymi (rozdz. 3 ustawy o NBP). Tylko w jednym przypadku, wobec jednego z elementów polityki pieniężnej, uznawanego za podstawowy cel działania NBP, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, obowiązek wspierania polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP).

Przedstawione argumenty prawne wskazują, zdaniem wnioskodawcy dość jednoznacznie, że banki nie mogą być uznawane za jednostki organizacyjne podległe NBP w rozumieniu art. 93 ust. 1 konstytucji, a zatem, że nie może on być uznany – wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego – za podmiot (organ) uprawniony do wydawania im aktów, określonych w stanowisku Prokuratora Generalnego jako akty międzybankowe – akty prawa wewnętrznego.

Odnosząc się natomiast do przeprowadzonej przez Prokuratora Generalnego analizy

treści zarówno ustawowych upoważnień jak i wydanych na ich podstawie uchwał, zdaniem wnioskodawcy, Prokurator Generalny wychodzi z błędnej przesłanki o wewnętrznym charakterze aktów prawnych wydawanych na podstawie tych upoważnień, uważając, że akty te nie naruszają konstytucji, ponieważ mieszczą się w graniach ustawowych upoważnień i jedynie bądź to dopełniają normę ustawową, bądź to dotyczą określonych szczegółowych zagadnień. W ocenie Prezesa NIK, pogląd ten nie wydaje się słuszny z tego powodu, że zadaniem aktów wewnętrznych nie jest wykonywanie postanowień ustawy. W celu wykonania ustawy wydawane są akty o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzenia art. 92 ust. 1 konstytucji), natomiast akty wewnętrzne, np. zarządzenia, wydawane na podstawie ustawy, nie mogą stanowić podstawy decyzji m.in. wobec osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 2 konstytucji). Przyjmując za Trybunałem Konstytucyjnym, że system aktów prawa wewnętrznego ma charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym, a więc przyjmując szersze rozumienie art. 93 konstytucji niż wskazywałaby jego redakcja, należy, zdaniem wnioskodawcy, dojść do wniosku, że również wszystkie pozostałe wskazane przez Trybunał Konstytucyjny elementy modelu aktu o charakterze wewnętrznym (wyznaczonego przez art. 93 konstytucji), powinny być interpretowane podobnie. Również wskazane przez Trybunał Konstytucyjny jako pkt 3 tego modelu „decyzje”, o których mowa w art. 93 ust. 2, powinny być rozumiane szeroko, a nie tylko jako decyzje w znaczeniu prawa administracyjnego.

Odnosząc się do kwestii rezerw bankowych, zdaniem Prezesa NIK, banki traktują je jako swego rodzaju obciążenie podatkowe, nałożone na banki ustawą o NBP, która określiła jego górne granice. Wprawdzie rezerwa bankowa nie jest podatkiem, to w ocenie wnioskodawcy, może być jednak traktowana jako swego rodzaju danina publiczna – „inna danina publiczna” w rozumieniu art. 217 konstytucji, dlatego też wszelkie interpretacje prawne odnoszące się do przepisów regulujących problemy rezerw obowiązkowych powinny być dokonywane z uwzględnieniem także tej konstytucyjnej zasady.

Wnioskodawca odniósł się również do podniesionej przez Prokuratora Generalnego kwestii treści upoważnienia z art. 23 ust. 4 ustawy o NBP i braku podstaw do uznania, że przepis ten jest sprzeczny z Konstytucją RP, gdyż nie upoważnia on Zarządu NBP do wydawania aktów wykonawczych o charakterze normatywnym. Zdaniem wnioskodawcy, pomijając, że sama czynność określenia trybu i szczegółowych zasad przekazywania danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej nie jest instrumentem tej polityki, i jak się wydaje nie mieści się w pojęciu „ustalanie” ani „realizowanie polityki pieniężnej”, to

zakwestionowane upoważnienie z art. 23 ust. 4 dotyczy praw nie tylko banków, lecz także szeregu innych podmiotów wymienionych w art. 23 ust. 2, o których nie sposób powiedzieć, że w jakimkolwiek sensie podlegają one NBP. Ponadto, zdaniem Prezesa NIK, należy podnieść, że przynajmniej niektóre z nich dotyczą sfery „działalności gospodarczej, której przedmiotem są” wykonywane przez banki czynności bankowe i mogą rzutować na jej ograniczenie, zaś zgodnie z art. 22 konstytucji „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy...”. Dlatego też ocena owych upoważnień ustawowych i wydawanych na ich podstawie aktów wykonawczych, powinna być dokonywana również w kontekście tej konstytucyjnej zasady.

## II

Zarządzeniem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1999 r., na podstawie § 24 ust. 4 regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (MP z 1997 r. Nr 81, poz. 788) powołani zostali biegli: 1) prof. dr Sławomira Wronkowska, 2) prof. dr Piotr Winczorek, 3) prof. dr Michał Kulesza, 4) prof. dr Eugenia Fojcik-Mastalska, w celu wydania na piśmie opinii co do stanowiska doktryny w następujących kwestiach:

1) czy należy przyjąć, że konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a jeżeli tak, to czy takie zamknięcie należy rozumieć zarówno w sensie przedmiotowym (wyczerpującego określenia form aktów normatywnych powszechnie obowiązujących), jak i podmiotowym (wyłącznie i jedynie organy wskazane w konstytucji)? W tym kontekście rozumienie: a) użytego w art. 87 ust. 1 konstytucji pojęcia: „powszechnie obowiązującego prawa”, b) zawartego w art. 92 ust. 1 zwrotu „organy wskazane w konstytucji”,

2) czy przy założeniu zamkniętego systemu źródeł prawa należy brać pod uwagę jako skutek także i to, że organ władzy publicznej, zobowiązany do realizacji określonych zadań i w związku z tym upoważniony przedkonstytucyjną ustawą do wydawania aktów normatywnych, nie mógłby obecnie realizować przewidzianych w konstytucji i ustawach kompetencji,

3) gdyby przyjąć zamknięty system źródeł prawa, to czy z wyłączności kompetencji NBP w zakresie określonym w art. 227 ust. 1 konstytucji można wywodzić instrumenty służące ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej, i z tego punktu widzenia, czy realizacja tych zadań przez jego organy, tj. prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej oraz zarząd NBP,

byłaby możliwa bez m.in. kompetencji do wydawania wykonawczych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących? Wątpliwość w tej kwestii dotyczy zwłaszcza regulowania stosunków zewnętrznych NBP z innymi bankami i instytucjami finansowymi (tzw. akty międzybankowe).

Odpowiadając na pierwsze pytanie wszyscy biegli byli zgodni co do tego, że w Konstytucji RP dokonano istotnej reformy ustroju prawa i jego tworzenia, polegającej – najogólniej rzecz biorąc – na przyjęciu w niej „zamkniętego” systemu źródeł prawa.

Zwrócono przy tym uwagę, że zgodność poglądów doktryny w tej kwestii nie zwalnia jednak od odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie tak twierdzimy, jakie argumenty przekonują, że w tekście konstytucji dano wyraz koncepcji „zamkniętego” systemu źródeł prawa. Pytamy bowiem nie tylko, a nawet nie przede wszystkim o zamysły twórców konstytucji, nie o ich program reformy systemu źródeł prawa, ale – wobec obowiązującego prawa – o treść postanowień konstytucji (S. Wronkowska).

Negatywne doświadczenia z „otwartym” i „rozchwianym” systemem źródeł prawa skłoniły twórców konstytucji do poszukiwania środków wprowadzenia ładu, uporządkowania tego systemu. Za środek taki uznano „zamknięcie” systemu źródeł prawa (P. Winczorek, S. Wronkowska). Miało się ono wyrażać, w każdym razie w odniesieniu do aktów powszechnie obowiązujących, w tym, że konstytucja wyczerpująco wyliczałaby formy aktów normatywnych – *przedmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa* oraz podmioty upoważnione do ich wydawania – *podmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa* (S. Wronkowska).

Nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było rzeczywiście uporządkowanie rozchwianego systemu źródeł prawa (P. Winczorek), co więcej na podstawie materiałów ilustrujących przebieg prac nad przygotowaniem projektu konstytucji z całą pewnością można stwierdzić, że wzorem dla twórców ustawy zasadniczej był system źródeł prawa „zamknięty” w aspekcie przedmiotowym oraz podmiotowym (S. Wronkowska).

Odwzorowanie zamiarów twórców ustawy zasadniczej nastąpiło w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawartych w rozdziale III pt. „Źródła prawa”. Jednak zwraca się uwagę, że nie wszystkie przepisy konstytucji dotyczące źródeł prawa zostały ujęte w tym rozdziale. Poza rozdziałem III konstytucji, przepisy dotyczące prawa obowiązującego w Polsce znajdujemy w art. 9 (prawo międzynarodowe, w tym zwyczaje i zasady prawa międzynarodowego), art. 59 ust. 2 (układy zbiorowe pracy), art.



188 pkt 3 (przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe), art. 234 (rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta RP wydawane w stanie wojennym) (P. Winczorek).

Wśród biegłych nie ma wątpliwości, że – niezależnie od tego, iż określenie „źródło prawa” jest wieloznaczne (S. Wronkowska) a konstytucja nie definiuje tego określenia (M. Kulesza) – teza o zamknięciu systemu źródeł prawa w konstytucji odnosi się do „źródeł prawa” rozumianych jako rezultaty faktów prawotwórczych (S. Wronkowska), czyli innymi słowy do „aktów prawotwórczych (normatywnych) prawa stanowionego” (P. Winczorek) lub „form aktów prawotwórczych powszechnie obowiązujących” (E. Fojcik-Mastalska).

Na marginesie dodaje się, że polska ustawa zasadnicza nie zamyka katalogu „źródeł prawa” rozumianych jako: (a) zespół czynników (a wśród nich wartości), które wpływają na to, że przepisy prawne mają taką a nie inną treść (tzw. materialne lub funkcjonalne źródła prawa) i nie wypowiada się jednoznacznie, czy wyklucza któryś z czterech podstawowych (b) faktów tworzących prawo (takich jak stanowienie, umowa, kształtowanie się norm prawa zwyczajowego, precedensy prawotwórcze), choć niewątpliwie za podstawowy fakt tworzący prawo uznaje stanowienie norm, a w konsekwencji za podstawowy rezultat faktów prawotwórczych – akty normatywne (S. Wronkowska).

W opinii biegłych o tym, że konstytucja dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego rozstrzygają w pierwszym rzędzie postanowienia jej art. 87 (E. Fojcik-Mastalska, P. Winczorek, S. Wronkowska, natomiast M. Kulesza wskazuje w tym kontekście jedynie ust. 1 art. 87). To w tym artykule wymienia się akty prawa powszechnie obowiązującego, którymi są: (ust. 1) konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz (ust. 2) akty prawa miejscowego. Ponadto aktami należącymi do tej grupy są rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta RP (art. 234 ust. 2).

Jak pisze S. Wronkowska, zgodnie z niekwestionowaną regułą brak dodatkowych informacji w przepisie zawierającym wyliczenie (np. zwrotu „w szczególności”) przesądza o tym, że wyliczenie jest wyczerpujące. Konkluzję tę potwierdza treść art. 234 ust. 2, w którym zalicza się rozporządzenia z mocą ustawy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednocześnie wzbogacając katalog wskazany w art. 87. Argumentem przemawiającym na rzecz „zamkniętego” systemu źródeł prawa jest też treść art. 94 oraz art. 241 ust. 6 konstytucji. W pierwszy z wymienionych przepisów odsyła się do unormowania ustawą jedynie zasad oraz trybu wydawania aktów prawa miejscowego, z czego można wnosić, że ustawodawca nie jest władny kreować nowych form aktów normatywnych. W art. 241 ust. 6

przewiduje się natomiast powinność dostosowania form obowiązujących aktów normatywnych do wymagań nowej konstytucji, w szczególności zastąpienia uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej (także uchwał i zarządzeń wykonawczych) przez rozporządzenia wydane zgodnie z przepisami obowiązującej konstytucji. Przeprowadzona wyżej wykładnia językowa skłania – zdaniem autorki opinii - do wniosku, że w konstytucji w sposób wyczerpujący wyliczono formy źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli nastąpiło zamknięcie prawa w sensie przedmiotowym.

Należy jednak pamiętać, na co zwraca uwagę P. Winczorek, że można rozważać, czy charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego mają układy zbiorowe pracy oraz czy prawem takim są, na przykład, zwyczaje międzynarodowe. Podobnie kwestią istotną byłoby rozstrzygnięcie, jaki mają pod tym względem charakter uregulowania składające się na prawo stanowione przez organ lub organizację międzynarodową, do której Rzeczpospolita Polska może przystąpić na mocy umowy międzynarodowej (art. 91 ust. 3 konstytucji). Autor uważa jednak, że choć charakter tych aktów może budzić dyskusję, to z pewnością nie ma wśród nich aktów stanowionych przez polskie, a zwłaszcza konstytucyjne, organy władzy publicznej. Dlatego stawia tezę, że art. 87 (z uwzględnieniem art. 234) zawiera zamknięty katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego stanowionych przez polskie, konstytucyjne organy władzy publicznej.

Zdaniem biegłych nie ma też wątpliwości, że konstytucja RP „zamyka” system źródeł prawa powszechnie obowiązującego także w aspekcie podmiotowym. Art. 87 nie określa wprawdzie kompetencji organów władzy publicznej do stanowienia wymienionych w nim aktów, lecz wynika to z innych przepisów konstytucji (P. Winczorek). Jak zauważa S. Wronkowska, w każdym przypadku, w którym ustrojodawca wskazuje formę aktu prawodawczego wskazuje też podmiot upoważniony do jego tworzenia, chociaż posługuje się przy tym różnymi technikami prawodawczymi (np. w tym samym przepisie wskazuje rodzaj aktu i organ kompetentny do jego wydania – art. 95 ust. 1, art. 120, art. 234; w jednym przepisie wskazuje rodzaj aktu a w innych wskazuje organy upoważnione do wydawania aktów tego rodzaju – art. 92 oraz art. 142 ust. 1, 146 ust. 4 pkt 2, art. 149 ust. 2). Tak więc, jedynie te organy, które dysponują określoną w konstytucji kompetencją do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego mogą je stanowić. Za taką wykładnią art. 87 przemawia też konstytucyjny wymóg, by organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa (art. 7) (P. Winczorek).

Konkluzji, iż prawo wydawania aktów normatywnych mają „wyłącznie i jedynie organy wskazane w konstytucji” nie przeczy też sformułowanie art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Odwołując się do znaczenia słownikowego słów tworzących zawarty w nim zwrot „organy wskazane w konstytucji”, S. Wronkowska zauważa, że słowniki podają zazwyczaj cztery znaczenia tego słowa, a wśród nich i takie: „polecać kogoś”, „wybierać spośród wielu” („wskazał najstarszego syna jako swego następcę”). I tylko wtedy, gdy użyjemy rozważanego słowa we wskazanym powyżej znaczeniu sensowny staje się cały zwrot „organy wskazane w konstytucji”. Znaczy on bowiem wtedy tyle, co „organy wybrane spośród wielu”, przy czym ten wybór jest dokonany przez ustrojodawcę i znajduje słowny wyraz w konstytucji. Można więc powiedzieć, że zwrot „organy wskazane w konstytucji” oznacza wszystkie i tylko te organy władzy publicznej, które odpowiednimi przepisami konstytucji zostały wyposażone w kompetencje do wydawania rozporządzeń (P. Winczorek). Innymi słowy, w samej tylko konstytucji należy poszukiwać wskazania organów upoważnionych do wydawania rozporządzeń a wskazanie to jest konkretne i nie może podlegać interpretacji rozszerzającej poprzez wykładnię celowościową (E. Fojcik-Mastalska). Ustawa zawierająca, zgodnie z warunkami określonymi w art. 92 ust. 1 konstytucji, upoważnienie do wydania rozporządzenia może dokonać wyboru organu, któremu takie upoważnienie zostanie przyznane, lecz jedynie spośród organów wskazanych w konstytucji (P. Winczorek). Lista tych organów jest zamknięta i obejmuje: Prezydenta RP (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrów kierujących działami administracji rządowej i zrównanych z nimi przewodniczących określonych ustawą komitetów, powołanych w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 2), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 1). Jak zauważa E. Fojcik-Mastalska nie ma wśród tych organów Prezesa NBP ani innego organu banku centralnego, chociaż o banku tym konstytucja stanowi szczegółowo w artykule 227.

Jeżeli chodzi o użyte w art. 87 ust. 1 pojęcie „powszechnie obowiązujące prawo”, zwraca się uwagę, że choć konstytucyjny system źródeł prawa oparty jest na podziale na źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznego, to konstytucja nie zawiera definicji ani „źródeł prawa powszechnie obowiązującego” ani „wewnętrznego” (M. Kulesza, S. Wronkowska). Jednak z drugiej strony pojęcie „powszechnie obowiązującego prawa” jest pojęciem zastanym (P. Winczorek), a więc znanym i ugruntowanym zarówno w doktrynie jak i praktyce (E. Fojcik-Mastalska). Zgodnie z utrwalonym poglądem norma powszechnie obowiązująca to norma, która może być adresowana do każdego podmiotu: do

obywateli, ich organizacji, osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów i która może kształtować ich sytuacje prawne, tzn. wyznaczać obowiązki, przyznawać uprawnienia, udzielać upoważnień (S. Wronkowska). W innej konwencji językowej przez „powszechnie obowiązujące prawo” rozumie się „takie regulacje prawne, które adresowane są powszechnie, to jest normy prawne obejmujące swą dyspozycją (i sankcją) wszystkie podmioty, do których na obszarze RP (ewentualnie na obszarze działania organów stanowiących akty prawa miejscowego – art. 87 ust. 2) odnosi się ich hipoteza (E. Fojcik-Mastalska). Z kolei P. Winczorek, opierając się na wykładni *a contrario* art. 93 ust. 1 i 2, twierdzi, że „prawo powszechnie obowiązujące oznacza takie prawo (normy generalne i abstrakcyjne) na podstawie którego organy władzy publicznej mogą podejmować decyzje wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów, w szczególności zaś mogą decydować o ich obowiązkach i spoczywających na nich ciężarach. Przy czym chodzi tu o przepisy prawa materialnego i formalnego, a także o przepisy wskazujące podmiot oraz wyznaczające zakres kompetencji organów władzy publicznej. Autor ten przyznaje jednak, że trzeba też przyjąć, iż pojęcie powyższe jest pojęciem zastanym i ma ukształtowane już w doktrynie znaczenie.

Zdaniem S. Wronkowskiej na pojęcie „prawa powszechnie obowiązującego” składa się wiele komponentów: treść normy generalnej i abstrakcyjnej, upoważnienie do jej wydania, a w tym podmiot wyposażony w takie upoważnienie oraz procedura ustanowienia (czy szerzej – powstania) danej normy i jej forma. Należy przy tym mieć na uwadze, iż norma adresowana do jednostki podległej organizacyjnie organowi, który ją wydaje, nie staje się normą powszechnie obowiązującą przez to, że ustanowi ją podmiot upoważniony do wydawania norm powszechnie obowiązujących, w procedurze i formie przewidzianej dla norm powszechnie obowiązujących. Jeżeli jednak norma postępowania adresowana do obywatela ma być skutecznie ustanowiona (ma być powszechnie obowiązująca), to warunkiem koniecznym staje się wydanie jej przez upoważniony podmiot, w wyznaczonej procedurze i formie. Złożoność charakteryzowanego pojęcia sprawia ponadto, że niekiedy nie potrafimy zakwalifikować danego aktu jako powszechnie obowiązującego czy wewnętrznego, a to dlatego, że akt ów zawiera (czy choćby może zwierać) normy niejednorodne co do treści: adresowane do obywateli, organów państwa, ale także do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu dany akt. Prawdopodobnie z tych powodów ustrojodawca nie zajął wyraźnego stanowiska co do powszechnie obowiązującego czy wewnętrznego charakteru regulaminu Sejmu i Senatu (art. 112 i 124) oraz układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2). Ponadto kiedy mówi się, iż norma powszechnie obowiązująca może być adresowana do

każdego, owo „adresowanie” pojmuję się bardzo szeroko. Norma taka może np. wyznaczyć podmiotowi innemu niż podległy organizacyjnie wydającemu akt obowiązek świadczenia na rzecz innych podmiotów. W każdym więc przypadku, gdy mówi się o adresacie normy, trzeba wziąć pod uwagę treść obowiązków, które mu się wyznaczają, w szczególności to, że obowiązki te mogą się odnosić do innych podmiotów niż adresat normy lub do ich spraw. Zdaniem S. Wronkowskiej norma nie ma charakteru wewnętrznego, jeżeli jest wprowadziona adresowana do podmiotu podległego organizacyjnie temu, kto wydaje akt, ale jeśli wyznacza adresatowi obowiązki lub upoważnia go do bezpośredniego oddziaływania na zachowania lub sprawy obywateli, ich organizacji i osób prawnych, np. upoważnia do tego, by żądać od obywatela przedłożenia pewnych dokumentów. Dla charakterystyki aktu powszechnie obowiązującego nie jest swoiste to, że akt ten jest skuteczny wobec wszystkich. Tę cechę mają bowiem także inne akty, np. wyrok sądu. Ze sprawą aktów powszechnie obowiązujących oraz aktów skutecznych wobec każdego wiąże się jeszcze inny problem. Akt powszechny zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Normy tego rodzaju kreują obowiązki i w tym przejawia się ich nowość normatywna. Natomiast inne akty jedynie aktualizują czyjeś obowiązki uprzednio wyznaczone, nawet jeśli były one wyznaczone w sposób jedynie ramowy. Akty te nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, ponieważ w ogóle nie są aktami normatywnymi, co nie przeszkadza, że mogą być skuteczne wobec wszystkich. W związku z tym, że pojęcie „akt powszechnie obowiązujący” jest nieprecyzyjne, S. Wronkowska uważa za celowe przyjęcie pewnej dyrektywy praktycznej zgodnie z którą w razie wątpliwości czy danym normom nadać formę aktu wewnętrznego czy powszechnie obowiązującego należałoby wybrać tę ostatnią.

Z powyższych rozważań wynika, że założony przez ustrojodawcę wzorzec „zamkniętego” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie został przez niego wyrażony ani w sposób nie budzący wątpliwości, ani w sposób jednolity (S. Wronkowska). Świadczą o tym wspomniane już wątpliwości co do charakteru prawnego układów zbiorowych, a także wątpliwości co do powszechnie obowiązującego charakteru regulaminu każdej z izb parlamentu (art. 112 i 124). Można też wskazać odmienny sposób unormowania źródeł prawa miejscowego i np. rozporządzeń. Mimo to podkreśla się, że konkluzja do jakiej prowadzi językowa wykładnia konstytucji jest jednoznaczna: konstytucja „zamyka” formy aktów prawotwórczych a kompetencje do ich wydawania mają jedynie podmioty w niej wskazane. Co więcej, rezultat wykładni językowej znajduje silne uzasadnienie w systemie

wartości, którymi kierował się ustrojodawca reformujący system źródeł prawa. Zmierzał on bowiem do wyeliminowania negatywnych konsekwencji „otwartego” systemu źródeł prawa, tzn. takiego, w którym każda ustawa może udzielić jakiemuś podmiotowi kompetencji prawodawczych („otwarcie” w aspekcie podmiotowym) lub wprowadzić nowy rodzaj aktu normatywnego („otwarcie” w aspekcie przedmiotowym). Ustrojodawcy chodziło przede wszystkim o to, by uniknąć związanej z „otwartym” systemem źródeł prawa arbitralności w kształtowaniu ustroju tworzenia prawa, prowadzącej do „rozchwiania” systemu w wyniku czego stają się niejasne relacje między typami aktów normatywnych i nieoperatywne reguły rozstrzygania między nimi kolizji, a system traci cechy pewności. Odrzucenie tezy o „zamkniętym” systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego niweczyłoby więc reformatorski zamysł twórców ustawy zasadniczej i przez to naruszałoby wartości, które legły u podstaw reformy (S. Wronkowska).

Odrębnie należy przedstawić stanowisko jakie w omówionych wyżej kwestiach zajął M. Kulesza. Zgadzając się w zasadzie z przedstawionymi opiniami co do przedmiotowego i podmiotowego „zamknięcia” systemu źródeł prawa autor ten inaczej niż pozostali biegli zdaje się rozumieć samo pojęcie „powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Przede wszystkim uważa on, że konstytucja z istoty swej ustala tylko „prawa podstawowe dla państwa”: określa więc podstawy i zasady funkcjonowania najważniejszych władz publicznych oraz stanowi gwarancje ochrony praw i wolności podstawowych. Uregulowania konstytucyjne nie odnoszą się natomiast do prawnych form działania administracji publicznej, w tym do aktów stosowania prawa (nawet jeśli akty te mają postać normatywną), pozostawiając te kwestie ustawodawstwu zwykłemu. W tych warunkach na pytanie Trybunału Konstytucyjnego należy – zdaniem M. Kuleszy – odpowiedzieć następująco: „konstytucja dokonała zupełnego *zamknięcia* systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP – jeżeli przyjąć, że przez „powszechnie obowiązujące prawo Rzeczypospolitej” (art. 87 ust. 1) rozumie się – dla stosunków między władzą a obywatelem – „prawo ustanowione do stosowania przez organy i podmioty władzy publicznej RP, w celu wykonania zadań przypisanych ustawami tym organom i władzom publicznym.” Wykonując owe zadania organy te mają działać „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7). Obywatel (podmiot obrotu prawnego) może natomiast kontrolować zgodność takich aktów, czynności i innych działań realizacyjnych, podejmowanych w stosunku do niego przez organy władzy publicznej, z „powszechnie obowiązującym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym przez „powszechnie obowiązujące prawo Rzeczypospolitej Polskiej”, o którym mowa w art. 87 ust.

1, należy rozumieć podstawy porządku prawnego RP (źródła obowiązującego prawa polskiego) i formy, w których porządek ten jest ustanawiany. Formy te są w konstytucji określone w sposób wyczerpujący, tak samo, jak władze, upoważnione do ustanawiania porządku prawnego RP.

W odpowiedziach udzielonych na drugie pytanie Trybunału Konstytucyjnego podejmowane są z reguły dwie kwestie. Pierwsza dotyczy związku jaki może zachodzić między zadaniami, których realizacja jest obowiązkiem jakiegoś organu a jego kompetencjami prawotwórczymi. Druga natomiast to kwestia pojęcia ustawy przedkonstytucyjnej i jej stosunku do nowej konstytucji.

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, to – zdaniem P. Winczorka – organ władzy publicznej może stanowić tylko te akty prawotwórcze, do których stanowienia jest upoważniony na mocy konstytucji lub ustaw. Wynika to zarówno z omówionych już przepisów dotyczących źródeł prawa, jak i z ogólnych zasad ustrojowych: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), legalizmu (art. 7) i konstytucjonalizmu (art. 8). Jeśli dany organ nie jest wskazany przez konstytucję do stanowienia rozporządzeń, to udzielenie mu ustawowo upoważnienia do jego wydania jest bezprawne. Ustawa taka może być skutecznie zakwestionowana jako niekonstytucyjna we fragmencie obejmującym to upoważnienie.

Bardziej szczegółowo zagadnienie relacji między zadaniami a kompetencjami jakichś podmiotów omawia w swojej opinii S. Wronkowska. Przypominając, że w teorii prawa starannie odróżnia się od siebie kompetencje (upoważnienia) jakiegoś podmiotu od jego zadań czy funkcji, a także od jego obowiązków. W przypadku kompetencji chodzi zawsze o czynności konwencjonalne, takie jak np. wydanie orzeczenia czy ustanowienie wiążących norm prawnych, przy czym odróżnia się kompetencje do stanowienia norm wyznaczających obowiązki określonego zachowania się (kompetencje prawotwórcze) od kompetencji do dokonania czynności, poprzez które jedynie aktualizuje się czyjeś wcześniej ustanowione obowiązki. Zdaniem S. Wronkowskiej kompetencja jest pochodną obowiązywania normy kompetencyjnej. W związku z tym, jeśli się twierdzi, że komuś przysługuje kompetencja do dokonania jakichś czynności, to trzeba wskazać normę, która takiej kompetencji udziela. Kompetencja może być związana z wolnością albo obowiązkiem czynienia z niej użytku. Sama forma wyrażenia tej złożonej sytuacji może być różna. W szczególności przyjmuje się, że jeżeli jakiś przepis formułuje obowiązek ustanowienia norm postępowania, to zarazem upoważnia do ich ustanowienia. Chociaż teoria prawa nie zajmuje się pojęciem „zadania”, jest

jednak bezsporne, że zadania można realizować za pomocą rozmaitych środków (instrumentów) i że kompetencja przyznana jakiemuś podmiotowi ma charakter służebny, instrumentalny wobec zadań, które się temu podmiotowi wyznaczają. Podobnie P. Winczorek uważa, że należy odróżnić zadania organu władzy publicznej od jego kompetencji. Zadania realizowane są, między innymi, przez korzystanie przez ten organ z przyznaných mu konstytucją lub ustawą kompetencji do dokonywania władczych czynności konwencjonalnych. Kompetencje pozwalające także mogą na stanowienie aktów normatywnych danego rodzaju.

S. Wronkowska zwraca też uwagę, że w odróżnieniu od teorii prawa, w szczegółowych naukach prawnych (np. w nauce o prawie administracyjnym) toczą się spory co do sposobu pojmowania kompetencji. Niezależnie jednak od tych sporów w prawie publicznym pojmuje się kompetencje organu jako jedną z prawnych form realizacji jego zadań oraz twierdzi się, że kompetencje, w szczególności prawotwórcze, muszą być przyznane w sposób wyraźny przez obowiązujące normy i nie jest dopuszczalne ich wywnioskowywanie z zadań nałożonych na dany organ. Podzielił ten pogląd Trybunał Konstytucyjny w swoim pierwszym orzeczeniu stwierdzając autorytatywnie, że organ państwa, aby ustanowić normy prawne musi się legitymować udzielonym mu upoważnieniem, i później wielokrotnie ten pogląd potwierdzał. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby – zdaniem S. Wronkowskiej – zmianę z trudem wypracowanej kultury prawnej, niebezpieczeństwo prawodawstwa samoistnego i niebezpieczeństwo arbitralnego rozstrzygania przez organy władzy publicznej o tym, co jest, a co nie jest niezbędne do wypełniania nałożonych na nie zadań. Autorka opinii zauważa ponadto, że w doborze środków realizacji zadań prawodawca może popełniać określone błędy, środki te mogą być bowiem dobrane nietrafnie lub nieekonomicznie.

Jeżeli chodzi o kwestię stosunku ustawy przedkonstytucyjnej do nowej konstytucji, to – zdaniem P. Winczorka – fakt, iż upoważnienie do stanowienia prawa znajduje się w ustawie wydanej przed wejściem w życie konstytucji nie może rzutować na kwalifikację ustawy – jest ona w tym względzie niekonstytucyjna. Jeżeli upoważnienie zawarte w takiej ustawie dotyczy wydawania np. zarządzeń lub podejmowania uchwał (przez ciało kolegialne), wówczas zarządzenie to lub uchwała może obejmować jedynie te materie, które podlegają regulacji aktami o charakterze wewnętrznym.

Do podobnych wniosków dochodzi także S. Wronkowska. Przyjmując, że „ustawa przedkonstytucyjna” to ustawa, która wchodzi w życie przed wejściem w życie konstytucji,



autorka opinii zwraca uwagę na dwie mogące tu wchodzić w rachubę sytuacje. W przypadku pierwszej sytuacji problem ma charakter problemu intertemporalnego i sprowadza się do pytania: czy nowa konstytucja zachowuje w mocy kompetencje prawodawcze nabyte na podstawie przedkonstytucyjnej ustawy. Polski ustrojodawca nie zamieścił w przepisach przejściowych przepisu, który odpowiadałby na powyższe pytanie. W związku z tym zgodnie z ogólnymi regułami rozwiązywania problemów intertemporalnych wypracowanych przez kulturę prawną w prawie publicznym stosuje się – zdaniem S. Wronkowskiej – regułę bezpośredniego działania prawa nowego i zgodnie z nią od chwili wejścia w życie nowej konstytucji nie można czynić użytku z kompetencji prawodawczych uzyskanych w ustawie przedkonstytucyjnej niezgodnej z obowiązującą konstytucją. Druga możliwa sytuacja polega na tym, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, ale niezgodność ta wystąpiła już w momencie wejścia ustawy w życie. Podmioty wskazane w ustawie nie uzyskały więc kompetencji prawodawczych zgodnie z regułami systemu, ponieważ ustawa te reguły narusza, jest zatem niekonstytucyjna, niepraworządna, a rozwiązanie problemu może polegać na tym, że uruchomiona zostanie procedura badania zgodności ustawy z konstytucją i w następstwie orzeczenia ustawa zostanie wyeliminowana z systemu prawnego.

Odnosząc się do odpowiednich postanowień ustawy o NBP (art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 4, art. 40, 41 ust. 2, art. 46 pkt 1 i 2) E. Fojcik-Mastalska uważa, że zawarte w tych przepisach upoważnienia, przewidujące wydawanie aktów wewnętrznie tylko obowiązujących, są sprzeczne z konstytucją, gdyż przekazują do uregulowania w takiej formie materii wymagające formy aktu powszechnie obowiązującego. Autorka opinii odsyła w tym miejscu do wyroku TK z 9 listopada 1999 r. (*sygn. K. 28/98*, Dz.U. Nr 92, poz. 1062), gdzie uznano za niezgodny z art. 87 konstytucji przepis art. 39 § 3 ordynacji podatkowej właśnie z takiego powodu. Orzeczenie niezgodności z konstytucją upoważnień prawodawczych musi zaś pociągać za sobą konsekwencje w odniesieniu do aktów na mocy takich upoważnień wydanych.

W specyficzny dla siebie sposób, nawiązując do swoich wcześniejszych ustaleń, odpowiada na drugie pytanie Trybunału Konstytucyjnego M. Kulesza. Uważa on, że co do zasady, na skutek zamknięcia systemu źródeł prawa może się okazać, że organ władzy publicznej stanie wobec niemożności wywiązania się z upoważnienia do wydania aktu normatywnego ustanowionego „przedkonstytucyjną ustawą”. Jednak w praktyce będą to przypadki rzadkie. Wystąpią one bowiem tylko wówczas, gdy: a) zostanie stwierdzone, że upoważnienie udzielone organowi dotyczy zagadnień należących do materii stanowienia

prawa (art. 87 ust. 1), a zatem regulacja powinna nastąpić w trybie rozporządzenia (92 ust. 1), a nie w formie zarządzenia, uchwały lub innego aktu normatywnego takiego organu, jak przewiduje dotychczasowa ustawa; b) z ustawy wynika upoważnienie do wydania rozporządzenia dla organu innego niż określone w art. 92 ust. 1 konstytucji i jednocześnie przedmiot tego upoważnienia wskazuje, że chodziło w nim o stanowienie prawa (art. 87 ust. 1) a nie o formę wykonania zadania publicznego (art. 7) ani o przepis ze sfery kierownictwa wewnętrznego (art. 93). Obie te sytuacje – zdaniem M. Kuleszy konsumuje dyspozycja art. 241 ust. 6. Przypadki wątpliwe rozstrzygnie *ex post* praktyka procesowa TK. W większości przypadków okaże się natomiast, że dawniejsze upoważnienia dla organów i podmiotów administracji publicznej do wydawania aktów normatywnych należą do sfery stosowania prawa (art. 7), bowiem służą wykonywaniu zadań publicznych nałożonych ustawą na te organy i podmioty, a nie do sfery stanowienia prawa – art. 87 ust. 1 konstytucji.

Odpowiadając na trzecie pytanie Trybunału Konstytucyjnego, zwraca się uwagę, że nowa konstytucja wyraźnie wzmacnia pozycję Narodowego Banku Polskiego i jego organów (E. Fojcik-Mastalska, S. Wronkowska, P. Winczorek). Jednocześnie podkreśla się jednak, że NBP nie jest organem władzy publicznej, ale jako centralny bank państwa pełni określone funkcje publiczne (E. Fojcik-Mastalska). Zarówno sama konstytucja, jak i nowa ustawa o NBP z 19 sierpnia 1997 r., znacznie zmieniająca system organów NBP i ich kompetencje, słusznie na plan pierwszy wysuwają zadania NBP w sferze monetarnej, immanentnie związane z jego szczególną rolą banku emisyjnego. Konstytucja przyznaje jednocześnie NBP jako bankowi centralnemu *expressis verbis* wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, co należy też uznać za podkreślenie jego funkcjonalnej niezależności w realizacji tych kompetencji (E. Fojcik-Mastalska).

Do prawnych środków służących realizowaniu przez NBP wyznaczonych mu zadań S. Wronkowska zalicza w szczególności: 1) wydawanie decyzji indywidualnych, 2) tzw. ogólne akty stosowania prawa, 3) wydawanie aktów normatywnych.

Jeżeli chodzi o wydawanie aktów normatywnych, to w opiniach (E. Fojcik-Mastalska, S. Wronkowska) zwraca się uwagę, że pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych NBP posiadał kompetencje do stanowienia aktów normatywnych, wydawanie takich aktów, w tym aktów wykonawczych było bardzo ważnym środkiem służącym realizowaniu przez NBP jego zadań centralnego banku państwa, ustalającego i realizującego politykę pieniężną. Twierdzi się jednak, że nie ma powodów, by z tego faktu

oraz ukształtowanej tradycji wywodzić konieczność utrzymania prawa organów NBP do wydawania aktów wykonawczych w niezmiennym kształcie (S. Wronkowska). E. Fojcik-Mastalska uważa nawet, że upoważnienia dla organów NBP (a także dla Komisji Nadzoru Bankowego, co wymagałoby odrębnej analizy) do wydawania uchwał czy zarządzeń, albo nie precyzujące nawet formy aktu, zawarte również w kilku innych ustawach, nie zawsze są w tak dużej liczbie i nie w każdej materii uzasadnione, zwłaszcza że w wielu sprawach NBP może działać korzystając z form niewładczych.

Biegli zgadzają się, że w obowiązującym ustroju tworzenia prawa organy NBP mają jedynie kompetencje do stanowienia aktów wewnętrznych. Należy bowiem przyjąć, że na gruncie konstytucji prawo wydawania zarządzeń lub uchwał o charakterze wewnętrznym mają nie tylko Prezes Rady Ministrów i ministrowie, ale także inne podmioty, jeżeli tylko podstawa do wydania tego rodzaju aktów zawarta jest w ustawie. Przy czym podstawa w ustawie to nie szczegółowe upoważnienie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 konstytucji. Problem polega jedynie na tym, że konstytucja wyznacza prawodawstwu wewnętrznemu nader wąskie ramy wyznaczone przez zakres jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Tymczasem uzasadnione wątpliwości budzi to, czy inne banki są organizacyjnie podległe bankowi centralnemu (S. Wronkowska). Podobnie na tę kwestię zapatruje się E. Fojcik-Mastalska. Twierdzi ona, że z racji swej szczególnej pozycji i roli bank centralny stoi na czele systemu bankowego; nie oznacza to jednak, że system ten zorganizowany jest na kształt pionu administracji rządowej, będąc swego rodzaju specjalną administracją do spraw monetarnych. Nie można wobec tego mówić o typowo rozumianej podległości organizacyjnej czy też służbowej banków wobec NBP, a jedynie o więzi funkcjonalnej i uzasadnionej tą więzią konieczności współdziałania wszystkich elementów systemu bankowego pod egidą banku centralnego w celach, na zasadach i w zakresie oznaczonym ustawą. Zdaniem E. Fojcik-Mastalskiej zewnętrzna pozycja banków operacyjnych, działających bezpośrednio na rynku i zwykle mających komercyjny charakter, wobec banku centralnego jako pełniącego ważne funkcje publiczne, nie powinna budzić wątpliwości. Ogranicza to znacznie realizację konstytucyjnych zadań NBP poprzez stanowienie aktów o charakterze wewnętrznym tam gdzie zadania te polegają na egzekwowaniu od banków obowiązków ustawowych. Na możliwość uznania jedynie wewnętrznego charakteru aktów normatywnych stanowionych przez organy NBP wskazuje także P. Winczorek.

E. Fojcik-Mastalska, P. Winczorek i S. Wronkowska zwracają uwagę na nieracjonalność obowiązujących rozwiązań. P. Winczorek pisze wręcz, że konstytucja zawiera

w interesującym nas względzie przepisy nieracjonalne i dysfunkcjonalne. Jeżeli bowiem stosunki NBP z innymi bankami nie opierają się na podległości organizacyjnej lub nie wyłącznie na tego rodzaju podległości, to wobec zadań nałożonych na NBP konieczne są podstawowe regulacje powszechnie obowiązujące tam, gdzie zadań tych da się ani pomieścić w całości w ustawie, ani zrealizować przez akty stosowania prawa oraz normatywne akty wewnętrzne (E. Fojcik-Mastalska, S. Wronkowska).

Jednak mimo tak negatywnej oceny obowiązujących przepisów brak zgody na to, aby organy NBP mogły w istniejącym stanie konstytucyjnoprawnym stanowić akty prawa powszechnie obowiązujące jedynie w powołaniu na charakter i zakres ich konstytucyjnych zadań określonych w art. 227 ust. 1. W prawie nie przyjmuje się bowiem – jak pisze S. Wronkowska – prostej zasady racjonalnego działania, ale zasadę racjonalności legalnej, która głosi, że podmiot racjonalny to taki, który spośród możliwych i zarazem legalnych środków służących realizowaniu założonych celów wybiera te, które – na gruncie jego wiedzy – prowadzą do osiągania stanów rzeczy, które najwyżej ceni lub które zostały mu wyznaczone. Z wyłączności zadań nałożonych na NBP wnosić należy natomiast, że ewentualne kompetencje do wydawania aktów powszechnie obowiązujących przysługiwać powinny wyłącznie organowi NBP, a nie innemu podmiotowi. Z kolei P. Winczorek przyznaje, że doktrynie prawa znana jest zasada rozumowania inferencyjnego „z celu na środki”, którą można ująć następująco: jeśli ktoś ma obowiązki prawne, to może korzystać dla ich realizacji ze wszystkich środków prawem nie zakazanych. Jest to jednak zasada, z której korzystać można jedynie z najwyższą ostrożnością. W przypadku korzystania z kompetencji prawotwórczych będących jednym z takich środków należy mieć, po pierwsze, na względzie, iż kompetencji nie można domniemywać. Organ władzy publicznej może czynić to tylko, co jest mu przez prawo wprost nakazane lub dozwolone. Po drugie, kompetencje prawotwórcze organów władzy publicznej są uregulowane w konstytucji i ustawach na tyle szczegółowo i precyzyjnie, iż przyjąć trzeba, że regulacja ta stanowi nieprzekraczalną granicę dopuszczalnych, prawotwórczych środków działania nakierowanych na realizację nałożonych prawem zadań. Podobnie E. Fojcik-Mastalska uważa za stanowczo zbyt daleko idące próby dowodzenia w oparciu o argumenty celowościowe, iż z brzmienia art. 227 konstytucji wywodzi się poprawność ustawowych przepisów formułujących upoważnienia prawotwórcze dla organów NBP, a w szczególności, że w formie uchwał mogą być wydawane przepisy adresowane na zewnątrz, dotyczące ponadto obowiązków prawnych banków, a nawet niekiedy je kreujące. Aktom wewnętrznym organów NBP, do których wydawania upoważnia

ustawa zwykła, nie można w żadnym wypadku przydawać cech kwalifikowanych w stosunku do tych, jakie konstytucja nadaje aktom wewnętrznym organów władzy wykonawczej w art. 93.

W opiniach (S. Wronkowska, P. Winczorek) odrzuca się też jako konstytucyjnie niedopuszczalne rozwiązanie polegające na wydawaniu na wniosek organów NBP rozporządzeń pozwalających na realizację zadań NBP przez podmioty wskazane w konstytucji jako kompetentne do wydawania tego rodzaju aktów powszechnie obowiązujących lub w porozumieniu z takimi podmiotami. Trzeba bowiem pamiętać, że Prezes NBP ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za działania instytucji, którą kieruje (art. 198 ust. 1). Nie można zatem uznać za właściwą sytuacji, w której jeden organ podejmuje decyzje, inny zaś ponosi za nie odpowiedzialność.

Za zgodną z konstytucją wydaje się jednak taka interpretacja niektórych aktów organów NBP, według której należałoby je uznać za tzw. ogólne akty stosowania prawa, czyli akty nienormatywne (S. Wronkowska, P. Winczorek). Akty te polegają na tym, że ustawa wyznacza jakiemuś podmiotowi określone obowiązki, przy czym aktualizacja, a nawet konkretyzacja tych obowiązków, następuje przez akt konwencjonalny innego podmiotu do tego upoważnionego. Podmiot ów nie kreuje zatem tego obowiązku, obowiązek postępowania w określony sposób jest bowiem wyznaczony w ustawie. Korzystanie z tej formy prawnego działania wymaga – jak zauważa S. Wronkowska – odpowiednio pełnego i precyzyjnego formułowania ustaw, co nie jest w polskim prawie częste.

Do koncepcji tzw. ogólnych aktów stosowania prawa nawiązuje w jakimś zakresie także M. Kulesza, który uważa, że realizacja zadań publicznych nałożonych konstytucją i ustawą na NBP nie byłaby możliwa bez kompetencji wykonawczych różnego charakteru, udzielonych Prezesowi i Zarządowi NBP, a także Radzie Polityki Pieniężnej, w tym – kompetencji do wydawania aktów normatywnych, w sferze zewnętrznej. Autor opinii podkreśla, że w tej mierze NBP nie jest żadnym wyjątkiem: wydawanie aktów administracyjnych ogólnych (normatywnych) jest zwykłą i uznana w doktrynie, formą prawną wykonywania zadań publicznych w sferze zewnętrznej, przez upoważnione ustawowo organy i podmioty administracji publicznej: są to akty stosowania prawa, wydawane w ramach sytuacji opisanej w art. 7 konstytucji. Przedmiotowe uprawnienia organów NBP do wydawania aktów normatywnych w zakresie określonym ustawą nie mają więc charakteru „źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 87 ust. 1); nie wynikają zatem ze szczególnej, konstytucyjnej pozycji banku centralnego, ani też z

„wyłączności” jego kompetencji według art. 227 ust. 1, lecz są to klasyczne akty władztwa administracyjnego, które należy rozpatrywać na gruncie art. 7. Narodowy Bank Polski, a także inne podmioty i organy administracji publicznej, nie sprawują władzy politycznej i dlatego nie mają (nie powinny mieć) przywileju stanowienia prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Pogląd ten nie wyklucza przypisywania organom NBP (a także innym podmiotom i organom administracji publicznej) uprawnień w sferze stosowania prawa – do wydawania aktów normatywnych o charakterze władczym, w zakresie stosunków zewnętrznych (stosunków administracyjno-prawnych), jeżeli tylko uprawnienia takie niezbędne są dla realizacji zadań publicznych nałożonych ustawą na te organy i podmioty. Inne stanowisko prowadziłoby – zdaniem M. Kuleszy – do dewastacji wielu mechanizmów funkcjonowania praktyki państwowej w sferze władzy wykonawczej i administracji publicznej, a w płaszczyźnie prawnej – do pogwałcenia podstawowych w tym zakresie zasad konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej, w dziedzinie podziału odpowiedzialności, wzajemnej kontroli i równoważenia wpływów władz publicznych.

### III

Na rozprawie 20 czerwca 2000 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Narodowego Banku Polskiego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, iż nie jest uprawniony do wyrażenia jednolitego stanowiska, czego wyrazem jest brak pisemnego stanowiska Sejmu. Skutkiem różnic poglądów reprezentowanych przez Komisje Sejmowe, w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, jest wniosek grupy posłów dotyczący zmiany art. 227 konstytucji. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zawansowania prac Sejmu nad złożonym wnioskiem, Przedstawiciel Sejmu poinformował, iż wnioskowi z 11 stycznia 2000 r. Marszałek Sejmu nadał bieg. Trzy miesięczny termin oczekiwania na wniesienie go pod obrady Sejmu upłynął 11 kwietnia 2000 r. W ocenie Przedstawiciela Sejmu, raczej nie ma szans na to aby pierwsze czytanie projektu zmiany konstytucji mogło odbyć się przed przerwą wakacyjną.

Przedstawiciel NBP, w wypadku orzeczenia o niezgodności z konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o NBP wniósł o rozważenie możliwości, określenia utraty mocy obowiązującej tych przepisów po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz skorzystania przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnień wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy o

Trybunale Konstytucyjnym polegających na przedstawieniu właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie.

Następnie powołani w sprawie biegli przedstawili swoje stanowiska.

Profesor Eugenia Fojcik-Mastalska podtrzymała stanowisko wyrażone w pisemnej opinii oraz dodała, że wniosek Prezesa NIK dotyczy jedynie części szerszego problemu stanowienia prawa jako instrumentu polityki pieniężnej, który to problem powinien być rozwiązany całościowo.

Profesor Piotr Winczorek, podtrzymał stanowisko w przedłożonej wcześniej pisemnej opinii podkreślając, że z zadań nałożonych przez konstytucję na NBP nie można wyprowadzić kompetencji do stanowienia przez organy NBP aktów powszechnie obowiązujących. Nie wykluczył jednak uznania niektórych z nich za akty wewnętrznie obowiązujące czy nawet akty indywidualne.

Profesor Sławomira Wronkowska podtrzymała swoje stanowisko wyrażone w pisemnej opinii, z tym jednak, że możliwości uznania kwestionowanych aktów NBP za ogólne akty stosowania prawa ograniczyła jedynie do aktualizacji obowiązków ustawowych, natomiast ich konkretyzacja, w jej opinii, łączyć się będzie zawsze z pewną nowością normatywną. Zwróciła uwagę, że w treści zakwestionowanych aktów mamy do czynienia z aktualizacją jak i konkretyzacją obowiązków określonych w ustawie. Dlatego ocena charakteru prawnego aktów stanowionych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie o NBP wymaga szczegółowej analizy treści każdego z nich. W odpowiedzi na pytanie Sędziego, prof. Wronkowska stwierdziła, iż z usytuowania NBP jako centralnego banku państwa wynikają inne relacje pomiędzy nim a innymi bankami, zapewne są to przede wszystkim relacje funkcjonalne.

#### IV

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Analiza konstytucji, a zwłaszcza jej rozdziału III, potwierdzona wyżej przedstawionymi poglądami ekspertów, nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i

podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z prac legislacyjnych nad nową konstytucją wynika, że wspomniane zamknięcie w stosunku do aktów prawnych powszechnie obowiązujących miało by się wyrażać w tym, że konstytucja wyczerpująco wyliczałaby formy aktów normatywnych (przedmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa) oraz podmioty upoważnione do ich wydawania. Jak to podkreśla prof. S. Wronkowska, negatywne konsekwencje „otwartego” systemu źródeł prawa przejawiają się w tym, że ustroj tworzenia prawa może być kształtowany arbitralnie a system prawa ulega „rozchwianiu” – niejasne stają się bowiem relacje między typami aktów normatywnych i nieoperatywne reguły rozstrzygania pomiędzy nimi kolizji, w związku z tym system traci cechy pewności. Odrzucenie konkluzji o „zamkniętym” systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, niezależnie od tego, że nie znajdowałoby ono uzasadnienia w tekście ustawy zasadniczej, niweczyłoby reformatorski zamysł ustrojodawcy i przez to naruszałoby wartości, które legły u podstaw reformy (opinia, s. 4).

Aprobuje ocenę celowości przyjęcia zamkniętego systemu źródeł prawa, nie zmienia faktu, że sposób realizacji tej koncepcji w konstytucji spotyka się z krytycznymi uwagami doktryny. Podkreśla się, że założony przez ustrojodawcę wzorzec „zamkniętego” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego „nie został przez niego wyrażony ani w sposób nie budzący wątpliwości, ani w sposób jednolity” (S. Wronkowska, opinia, s. 4). Eksperti dostrzegają nieracjonalność, a nawet – powtarzając wypowiedź P. Winczorka – „dysfunkcjonalność” obowiązujących rozwiązań. Mimo tej negatywnej oceny obowiązujących przepisów nie widzą możliwości, aby organy NBP mogły w istniejącym stanie prawnym stanowić akty prawa powszechnie obowiązującego jedynie w powołaniu na charakter i zakres ich konstytucyjnych zadań określonych w art. 227 ust. 1 konstytucji.

W stosunku do tej katagorycznej konkluzji jedynie prof. M. Kulesza zajmuje bardziej elastyczne stanowisko. Jak zaznaczono, nie wyklucza on możliwości przypisywania organom NBP (a także innym podmiotom i organom administracji publicznej) uprawnień w sferze stosowania prawa do wydawania aktów normatywnych o charakterze władczym, jeżeli tylko takie uprawnienia są niezbędne dla realizacji zadań publicznych nałożonych ustawą na te organy i podmioty.

Również Rada Legislacyjna wyraziła pogląd, że: „...w świetle aktualnie obowiązującego systemu źródeł prawa – żaden z organów NBP nie może wydawać aktów normatywnych stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa” (*Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania ustawodawstwa do wymogów nowej Konstytucji RP z*



*dnia 3 października 1997 r., Przegląd Legislacyjny 3/97, s. 64).*

Dla Prokuratora Generalnego „nie budzi wątpliwości zarówno brak konstytucyjnej legitymacji dla organów NBP do wydawania przepisów wykonawczych z mocą powszechnie obowiązującą, jak i niedopuszczalność ich stanowienia w formie uchwał. Konstytucja RP nie uprawnia bowiem organów NBP do wydawania aktów wykonawczych z mocą powszechnie obowiązującą, a domniemywać tej kompetencji nie można z uwagi na treść jej art. 92 ust. 1”.

W konkluzji wywodów w tej części uznać należy za niewątpliwie, że organy NBP nie zostały konstytucyjnie umocowane do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

2. Prezes NBP – przyznając, że zaskarżone przez prezesa NIK-u akty wykonawcze „zawierają normy mające charakter powszechnie obowiązujący” – upatruje dla nich podstawy konstytucyjnej w art. 227 konstytucji, a zwłaszcza w wyłączności prawa do emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej.

W związku z tym poglądem w pierwszym rzędzie zachodzi potrzeba wyjaśnienia znaczenia zawartego w art. 227 ust. 1 konstytucji zwrotu: „prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej”, w kontekście odpowiedzialności NBP za „wartość polskiego pieniądza”.

Współcześnie funkcje banku centralnego ujmuje się najogólniej jako: 1) funkcję banku państwa, 2) funkcję emisyjną, 3) funkcję banku banków (te pojęcia charakteryzuje bliżej C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2000, KiK, t. 2, s. 352 i n.).

Wyłączność prawa emisji pieniądza, o której mowa w powołanym art. 227 ust.1, oznacza, że w tym zakresie NBP działa w charakterze władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi. W tym zakresie partycypuje on w emisji tzw. pieniądza centralnego, przede wszystkim w postaci depozytów *a vista* banków komercyjnych i budżetu państwa gromadzonych na ich rachunkach w banku centralnym oraz kredytów udzielanych państwu w celu sfinansowania deficytu budżetowego. Ponadto bankowi centralnemu powierza się znaczące funkcje makroekonomiczne, m.in. sprzedaż walut obcych oraz krajowych i stanowienie kursów walut obcych. Emitowanie tego pieniądza uznaje się w doktrynie prawa finansowego za funkcję uprzywilejowaną i kluczową w skali całego systemu bankowego. (J. Wolniak [w:] *Finanse publiczne*, Warszawa 1999, PWN, s. 181-182). Dla kształtowania polityki emisyjnej

podstawowe znaczenie ma określenie wielkości zapotrzebowania gospodarki na pieniądź gotówkowy. W tym celu NBP prowadzi badania czynników wspomnianego kształtowania się wielkości zapotrzebowania i na tej podstawie planuje emisję pieniądza gotówkowego. Logiczną konsekwencją kompetencji NBP w zakresie działalności emisyjnej są jego kompetencje w dziedzinie organizacji systemu bezgotówkowego rozliczeń pieniężnych (C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, PWN, s. 292). Jedynie na marginesie można zauważyć, że żaden z przepisów rozdziału 5 (Emisja znaków pieniężnych) nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę.

Gdy natomiast chodzi o zadanie ustalania polityki pieniężnej, to w doktrynie prawa finansowego nie definiuje się samej polityki pieniężnej, lecz określa jej cele. „Polityka pieniężna polega na oddziaływaniu na gospodarkę za pomocą regulowania rozmiarów emisji pieniądza. Polityka pieniężna jest domeną banku centralnego, działającego w charakterze władzy monetarnej powołanej do: ustalania celów gospodarczych, jakie mają być osiągnęte za pomocą tej polityki; kwantyfikowanie łącznych rozmiarów emisji pieniądza prowadzących do osiągnięcia tych celów; wybieranie skutecznych instrumentów odpowiedniego regulowania tej emisji (...) Instrumentami polityki pieniężnej są zatem środki praktycznego działania, za pomocą których bank centralny reguluje ogólne rozmiary emisji pieniądza gotówkowego (pośrednio przesądzających o rozmiarach gotówkowych wpłat klientów do kas banków komercyjnych) oraz ogólne rozmiary zasobów pieniądza rezerwowego stawianych do dyspozycji banków komercyjnych” (J. Wolniak, *op.cit.*, s. 188).

Jak to stwierdza C. Kosikowski: „Funkcję banku banków bank centralny realizuje przez oddziaływanie na system bankowy (banki komercyjne) zgodnie z założeniami polityki pieniężnej, kształtowanie polityki stopy procentowej, prowadzenie polityki refinansowania banków i oprocentowania kredytów refinansowych, prowadzenie polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych lokowanych w banku centralnym oraz organizowanie systemu informacyjnego dla całego systemu bankowego (*Publiczne prawo bankowe op.cit.*, s. 265). Ustawa o NBP nie konkretyzuje treści założeń polityki pieniężnej, o których mowa w art. 227 ust. 6 konstytucji.

Jako realizator polityki pieniężnej bank centralny dysponuje różnorodnymi instrumentami oddziaływania na banki komercyjne, stosowanymi w celu dostosowania działalności kredytowej i lokacyjnej tych ostatnich do przyjętych priorytetów owej polityki. W doktrynie prawa finansowego wyróżnia się dwie zasadnicze grupy wspomnianych instrumentów: 1) instrumenty klasyczne, których podstawową cechą pozostaje pośredni,

niewładczy charakter stosowanego przez bank centralny oddziaływania (polityka podstawowej stopy procentowej, operacje otwartego rynku oraz system rezerw obowiązkowych; niekiedy zalicza się tu także uprawnienia do ustalania walut obcych); 2) instrumenty bezpośrednie, oparte na władczym oddziaływaniu banku centralnego na pozostałe banki. Te ostatnie mają w warunkach gospodarki rynkowej wyjątkowy, interwencyjny charakter. „Ich każdorazowe zastosowanie warunkowe jest zaistnieniem określonych ustawowo szczególnych okoliczności” (L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordal, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, PWN, s. 14-16).

Jak to stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, podstawowym celem działalności tego banku jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu. Z przytoczonych wypowiedzi doktryny prawa finansowego wynika, że konstytucyjne zadania centralnego banku polegają przede wszystkim na stosowaniu takich instrumentów finansowych, które dla kształtowania i realizowania polityki pieniężnej są najbardziej celowe. Instrumentami polityki pieniężnej są środki praktycznego działania (zob. R. Wolniak *op.cit.*), dostosowane do zmieniającej się sytuacji i potrzeby reagowania na niekorzystne zjawiska.

Nie można przeoczyć faktu, że NBP w wykonywaniu swoich zadań „współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej” (art. 21 ust. 1 ustawy o NBP). Jest to jednoznaczne wskazanie na funkcję organizującą i koordynującą centralnego banku, a nie interwencyjną.

Pogląd o dopuszczalności wyinterpretowania w drodze wykładni funkcjonalnej kompetencji NBP do stanowienia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (samoistnych), nie byłby możliwy do zaakceptowania zarówno na gruncie treści konstytucji, a zwłaszcza przyjętej w niej koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa, jak i dających się odczytać z materiałów legislacyjnych intencji ustrojodawcy. W państwie prawnym kompetencje organów władzy publicznej i instytucji, którym konstytucyjnie (ustawowo) powierzono zadania publiczne, muszą opierać się na wyraźnej podstawie prawnej. Tego rodzaju podstawa badana jest ze szczególną skrupulatnością zwłaszcza wtedy, gdy wywodzone z niej kompetencje wiążą się bezpośrednio z wolnościami lub prawami podmiotowymi. Brak konstytucyjnej legitymacji NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących jest niewątpliwy a ustrojodawcy nie można przypisywać innej woli, aniżeli ta, którą w językowo jednoznacznym zwrocie prawnym wyraził. W państwie

prawnym obowiązują jasne reguły prawnego określania zakresu i granic działania organów władzy publicznej i innych podmiotów, którym taką władzę w określonym zakresie powierzono.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że w rozpatrywanych przezeń sprawach odwołuje się on nie tylko do językowych, lecz także do pozajęzykowych metod wykładni, w tym do wykładni funkcjonalnej, czy też do – będącej szczególnym rodzajem tej ostatniej – wykładni celowościowej. Wykładnia funkcjonalna to taki sposób interpretacji tekstu prawnego, w którym bierze się pod uwagę kontekst funkcjonalny. Kontekst ten jest bardzo złożony. W jego skład wchodzi wszystkie fakty (np. ustrój ekonomiczny), reguły pozaprawne i oceny (np. cele prawa), które wpływają na rozumienie tekstu prawnego (J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, Ossolineum, s. 68-69). Wykładnia celowościowa jest odmianą wykładni funkcjonalnej, która charakteryzuje się tym, że ustalając znaczenie tekstu prawnego bierze się pod uwagę cele prawa. Stosunkowo szerokie korzystanie z wykładni funkcjonalnej i celowościowej nie może oznaczać jednak, że Trybunał Konstytucyjny posługuje się różnymi metodami wykładni w sposób okazjonalny oraz że zakres i sposoby posługiwania się wykładnią pozajęzykową nie podlegają żadnym ograniczeniom. W państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu wypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwążającej. Również w tym wypadku językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych

wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (K. Płeszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77). W rozpatrywanej sprawie językowy sens odpowiednich przepisów konstytucji nie budzi wątpliwości, a przekroczenie tej granicy nie znajduje dostatecznie silnego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, do których odwołuje się art. 227 ust. 1.

Z tych samych powodów nie można byłoby aktów wydawanych przez organy NBP zaliczyć do aktów wykonawczych, których charakter i warunki wydawania zostały w sposób zupełny określone w art. 92 ust. 1 konstytucji. Akty tego rodzaju: 1) wydawane są w formie rozporządzenia, stanowiącego w myśl art. 87 ust. 2 konstytucji źródło powszechnie obowiązującego prawa; 2) przez organy wskazane w konstytucji; 3) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Bezsporne jest, że NBP (jego organy) nie zostały wskazane w konstytucji, ale nawet wręcz w toku prac legislacyjnych została odrzucona możliwość wyposażenia Prezesa NBP w uprawnienia do wydawania aktów powszechnie obowiązujących, choć niektórym organom państwowym (np. art. 142 ust. 1, art. 213 ust. 2) zostały przyznane uprawnienia do wydawania rozporządzeń. NBP jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw. Specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na jego niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na „apolityczności” tego banku. Nie jest więc on organem politycznym, któremu z racji określonych zadań przypisane zostały określone kompetencje prawotwórcze; podkreślić trzeba, że kompetencje takie oznaczałyby udział w procesie tworzenia prawa, w tym sensie miałyby więc charakter polityczny.

Mimo pewnych różnic w rozłożeniu akcentów, również biegli zgodnie dochodzą do wniosku o braku podstaw do tego, by w istniejącym stanie prawnym organy NBP mogły stanowić akty prawa powszechnie obowiązujące jedynie w powołaniu na charakter i zakres ich konstytucyjnych zadań określonych w art. 227 ust. 1.

Brak uprawnień organów NBP do wydawania aktów powszechnie obowiązujących został dostrzeżony także w parlamencie. W poselskiej inicjatywie zmian Konstytucji RP (druk nr 1890) sygnatariusze postulują uzupełnienie art. 227 ust. 2 konstytucji przez dodanie ust. 2<sup>1</sup>,

upoważniającego organy NBP do wydawania rozporządzeń w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Nie przesądzając losów tego poselskiego projektu, podkreślić trzeba, że również i w tym projekcie wychodzi się z założenia, że *de lege lata fundamentali* organy NBP nie mają kompetencji do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

W konkluzji tych rozważań Trybunał Konstytucyjny zajmuje stanowisko, że w zakresie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego kompetencje opierają się jedynie na zasadach wynikających z art. 87 i art. 92 konstytucji, nie licząc specyficznej sytuacji, o której mowa w art. 234 konstytucji i nie ma żadnych podstaw, aby z konstytucji wywodzić uprawnienia do wydawania aktów samoistnych.

3. Brak podstaw do przyjęcia kompetencji prawotwórczych NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, nie przesądza, że bank ten nie dysponuje żadnymi instrumentami prawnymi, którymi mógłby posłużyć się w celu dostosowania działalności banków komercyjnych i innych podmiotów do ustalonych przez siebie założeń polityki pieniężnej.

W art. 227 ust. 1 konstytucji zwraca uwagę pojęcie czynności należącej do wyłącznej gestii NBP, a mianowicie „ustalania” polityki pieniężnej. „Ustalić” semantycznie rozumie się m.in. jako „rozstrzygnąć, decydować o czymś, wyznaczyć coś, ustalić normy, pravidła, reguły”. Znamienne dla tego przepisu „ustalanie” oznacza określanie pewnych norm i reguł oddziaływania na gospodarkę w celu osiągnięcia założonych rezultatów. Owo oddziaływanie z reguły będzie polegać na korzystaniu z instrumentów klasycznych (finansowych i ekonomicznych), jednakże – jak to wynika z wcześniej przedstawionych poglądów doktryny prawa finansowego – niejednokrotnie może wymagać władczej ingerencji, a więc instrumentów bezpośrednich; jeżeli bowiem NBP jest konstytucyjnie władny do „ustalania”, rozumianego jako określanie pewnych reguł lub norm, to z tego wynika, że te podmioty, które uczestniczą w określonym obrocie bankowym, powinny zachować się w sposób odpowiadający tym regułom (normom). Mając na uwadze wcześniejsze ustalenia o braku konstytucyjnej legitymacji NBP do stanowienia norm powszechnie obowiązujących, zastanowić się należy, czy, a jeżeli tak, to w jakiej formie może przejawiać się owa władcza ingerencja.

W tej kwestii wyraźnie zarysowały się dwie różne, chociaż nie wykluczające się, koncepcje.

Pierwsza koncepcja, wysuwana przede wszystkim przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa finansowego, a w rozpatrywanej sprawie reprezentowana także przez Prokuratora Generalnego, zakłada możliwość zinterpretowania kwestionowanych aktów NBP jako aktów o charakterze wewnętrznym. Najbardziej jednoznaczne stanowisko zajmuje w tej kwestii C. Kosikowski. Wychodząc ze stwierdzenia, że Prezes NBP nie ma kompetencji do tworzenia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, reprezentuje pogląd, że Prezesowi i innym organom NBP przysługują uprawnienia do wydawania aktów wewnętrznego kierownictwa w zakresie nie objętym tzw. materia ustawową. Akty tych organów są bowiem „adresowane do banków, które pozostają w stosunkach zależności funkcjonalnej wobec NBP i w stosunkach nadzoru wobec Komisji Nadzoru Bankowego”. Autor przyznaje jednak, że nie chodzi tu o podległość organizacyjną banków tym organom (C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, Warszawa 1999, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 384). Podobnie, opierając się na stwierdzeniu, że większość upoważnień dla organów NBP i Komisji Nadzoru Bankowego zawartych w ustawach bankowych odnosi się do wydawania aktów normatywnych, regulujących funkcjonowanie banków (tzw. akty normatywne międzybankowe), R. Tupin dochodzi do wniosku, że akty te należy zakwalifikować do kategorii aktów wewnętrznych o szczególnym charakterze, które z mocy przepisów konstytucji (np. art. 227) lub ustawy (np. art. 68 pkt 3 prawa bankowego) mogą regulować również obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz NBP. Nie wymienienie w art. 93 konstytucji organów NBP czy też Komisji Nadzoru Bankowego, nie stoi na przeszkodzie praktyce wydawania przez te organy aktów prawa wewnętrznego (uchwał i zarządzeń), w tym także regulujących funkcjonowanie banków, jeżeli w każdym konkretnym przypadku można się powołać na upoważnienie ustawowe. Podkreśla jednak, że akty te muszą zawsze spełniać kryteria określone w art. 93 konstytucji (R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 7-8/1998, s. 9). W tym też kierunku zdaje się skłaniać K. Działocha, dowodząc, że „Prezes NBP ma prawo regulowania działania podmiotów stojących na zewnątrz NBP, na drodze zarządzeń – nazwijmy je samoistnych, tzn. mających podstawę prawną w konstytucji lub ustawie. Będą one miały charakter normatywny, autonomiczny i mieszczą się w granicach zadań i kompetencji NBP” (K. Działocha, *Czy luki w prawie*, Biuletyn Bankowy nr 1/1998, s. 15 i n.). Podobną myśl wyraża w komentarzu do Konstytucji RP. Jego zdaniem, istnieją podstawy do tego, aby regulację prawną działalności

banków i instytucji finansowych oprzeć na innej, samodzielnej podstawie konstytucyjnej, którą jest norma konstytucji przyznająca NBP „wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej państwa” (art. 227 ust. 1). Jednakże: „Prawotwórstwo autonomiczne organów NBP nie obejmuje (...) regulowania sytuacji prawnej osób fizycznych, a także osób prawnych, w tym banków i instytucji finansowych, jeżeli zakres ich działalności nie jest objęty zadaniami NBP. To zatem, co obecnie według obowiązujących ustaw bankowych miałoby być regulowane aktami prezesa NBP i *dotyka nie tylko systemu bankowego, ale wszystkich podmiotów i każdego obywatela* (...) należy do sfery prawa powszechnie obowiązującego i powinno docelowo stać się materią podlegającą wyczerpującej regulacji w drodze ustaw” (uw. 9 do art. 87. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 1999, Wyd. Sejmowe, t. I). Do tych poglądów, jednak z pewną ich modyfikacją, nawiązuje w referacie na XLII Ogólnopolską Konferencję Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego: Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej. Stwierdza więc, że rozstrzygnięcie przez TK o konstytucyjności przepisów ustawy o NBP i wydanych na ich podstawie aktów normatywnych, „będzie miało ważne znaczenie zarówno dla konstytucyjnej koncepcji systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jak i kształtu ustawodawstwa bankowego w części dotyczącej zakresu i granic aktów podstawowych. TK będzie musiał udzielić przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czy lub które przepisy dotyczące tych aktów należą do prawa powszechnie obowiązującego, a które stanowią dozwolone akty wewnętrznie obowiązujące, które NBP zgodnie z wykładnią art. 93 ma prawo wydawać, albo – idąc inną drogą – będzie musiał (co trudne) przyjąć, że kompetencja NBP do wydawania aktów prawa służących realizacji jego zadań nie mieści się wprawdzie w koncepcji zamkniętego systemu źródeł tego prawa, lecz znajduje swoją odrębną, specyficzną podstawę w art. 227 konstytucji. Sugestie co do tego drugiego kierunku rozwiązania, wysuwane w literaturze (...) mają swoje słabe strony”.

Rozważając ewentualność uznania kwestionowanych aktów organów NBP za akty prawa wewnętrznego – do czego jak zaznaczono zmierza też stanowisko Prokuratora Generalnego – trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na sporne doktrynalnie i orzecznictwo rozumienie art. 93 konstytucji, regulującego akty tzw. prawa wewnętrznego. W ust. 1 tego przepisu zwracają uwagę pojęcia: „charakter wewnętrzny” i „podległość organizacyjna”, natomiast w całym art. 93 relacja pomiędzy ust. 1 a ust. 2. Odnosząc się do pojęcia aktu wewnętrznego, S. Wronkowska stwierdza: „Wobec wyraźnie restryktywnego unormowania w



konstytucji systemu źródeł prawa można przyjąć, że akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakimkolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt. Normy aktu wewnętrznego nie mogą więc być adresowane do jednostki, czy jej organizacji, ani też nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt (...). Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć *refleksu* w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli” (S. Wronkowska, *System źródeł prawa, op.cit.*, s. 89).

W pełni aprobuje przedstawiony pogląd S. Wronkowskiej w odniesieniu do mocy wewnętrznej tych aktów, a zwłaszcza niedopuszczalności bezpośredniego oddziaływania za ich pośrednictwem na zachowanie jednostek, wyjaśnić należy sposób rozumienia użytego w art. 93 konstytucji określenia „jednostki organizacyjnie podległe organowi” wydającemu akty o charakterze wewnętrznym.

Kwestia ta była już częściowo przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, w wyroku z 1 grudnia 1998 r. (*sygn. K. 21/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 116*). Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał zakres podmiotowy aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

W tej sytuacji punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wykazanie cechy podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów. Rozważając tę kwestię w

powołanej wyżej sprawie dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli Trybunał Konstytucyjny uznał, że znaczenie przesadzające ma w tym wypadku art. 202 ust. 2 konstytucji, który wskazuje, iż „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”. Przy czym w doktrynie podległość ta rozumiana jest jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków. Stosunek podległości występuje przede wszystkim między NIK a Sejmem i demonstruje się najpełniej w jego funkcji kontrolnej. Istota funkcji kontrolnej Sejmu polega na tym, że występuje on w całym swym politycznym zróżnicowaniu wobec innych organów, zwłaszcza Rady Ministrów. W wymiarze ustrojowym oznacza to, iż NIK wypełnia swe zadania kontrolne na rzecz i pod nadzorem Sejmu. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wymieniona norma konstytucyjna posługuje się zwrotem językowym „podlega” dla określenia wzajemnej relacji obu organów państwowych. Podobnym zwrotem „podległe” charakteryzującym podmioty upoważnione do stanowienia aktów prawa o charakterze wewnętrznym posługuje się art. 93 ust. 1 konstytucji. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego samego pojęcia dla scharakteryzowania wzajemnej relacji „podległości” między organami państwowymi dowodzi, że ustrojodawca zakłada, że konstytucyjne stosunki między Sejmem i Najwyższą Izbą Kontroli są reglamentowane w drodze aktów o charakterze wewnętrznym. Artykuł 93 konstytucji dopuszcza zatem wydawanie przez Sejm, bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, przez Marszałka Sejmu aktów o charakterze wewnętrznym odnoszących się do NIK, o ile tylko spełnione zostaną pozostałe warunki z art. 93 konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, by ustawa powierzyła kompetencję do nadawania statutu zarówno Sejmowi jako konstytucyjnemu organowi państwa, wobec którego NIK stanowi organ podległy, jak i Marszałkowi Sejmu będącemu wewnętrznym organem Sejmu. Ponieważ zaś art. 120 konstytucji wymienia „ustawy i uchwały” jako formy wyrażania woli przez Sejm, to gdyby ustawodawca uznał za uzasadnione powierzenie Sejmowi kompetencji do nadawania statutu NIK, musiałoby to następować w formie uchwały. Jeżeli natomiast uprawnienie tego rodzaju służy zgodnie z ustawą Marszałkowi Sejmu, to może on zrealizować to uprawnienie przy pomocy zarządzenia spełniającego warunki art. 93 konstytucji. Z tego względu przepis ustawy powierzający

Marszałkowi Sejmu kompetencję do nadawania statutu NIK jest zgodny z art. 93 ust. 1 konstytucji odczytywanym w związku z art. 202 ust. 2 konstytucji.

W ten sposób Trybunał Konstytucyjny uznał, że kryterium „organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1, a od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż „hierarchiczne podporządkowanie” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. W tym ostatnim pojęcie „hierarchicznego podporządkowania” wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi (J. Boć [red.], *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 137). Należy jednak pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny przyjmując szersze rozumienie „organizacyjnej podległości”, polegające na uznaniu, że może ona obejmować, poza „hierarchicznym podporządkowaniem” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, także więź ustrojowo-prawną, odwołał się do takich relacji między NIK a Sejmem, w których podległość ta została wprost ustalona w konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie nasuwają się wątpliwości, czy szersze rozumienie „organizacyjnej podległości”, dopuszczone przez Trybunał Konstytucyjny w omówionym wyżej wyroku, można odnieść także do różnorodnych, w tym funkcjonalnych, powiązań jakie występują między NBP i innymi bankami. Banki komercyjne są prawnie samodzielnymi podmiotami, posiadają osobowość prawną i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową.

Ani konstytucja, ani ustawy nie nakładają na banki komercyjne obowiązku współdziałania z NBP w realizacji polityki pieniężnej państwa. Z faktu wyznaczenia przez konstytucję NBP zadań w zakresie ustalania i realizacji polityki pieniężnej nie wynika „organizacyjna podległość” temu bankowi innych banków. Kompetencji i obowiązków związanych z tego rodzaju podległością nie można bowiem domniemywać. I choć relacje między NBP i innymi bankami mają niewątpliwie charakter funkcjonalnej zależności, to jednak może budzić wątpliwości, czy w sytuacji gdy treścią zarządzeń lub uchwał organów NBP będzie „ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej”, będą one miały charakter wewnętrznie wiążący dla uczestników obrotu prawnego. Przyjęcie, że tego rodzaju funkcjonalne zależności jakie występują między NBP a innymi bankami odpowiadają konstytucyjnemu pojęciu „organizacyjnej podległości” mogłoby prowadzić do sytuacji, w której niemożliwe stałoby się odróżnienie „jednostek organizacyjnie podległych” organom wydającym akty o charakterze wewnętrznym od jakichkolwiek innych rodzajów relacji występujących między dowolnymi podmiotami a tymi organami. Tym samym nie można by odróżnić sytuacji, w których organy te byłyby upoważnione do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym od sytuacji, w których nie mielibyśmy do czynienia z tego rodzaju upoważnieniem. W praktyce oznaczałoby to, że zawsze kiedy jakieś podmioty łączy z organem państwa (lub podmiotem wykonującym zadania publiczne) nawet szeroko rozumiana zależność funkcjonalna, a we współczesnym świecie trudno sobie wyobrazić sytuację, w której zależność taka w ogóle nie występuje, organ może kierować do tych podmiotów wiążące je akty normatywne o charakterze wewnętrznym.

Druga koncepcja, zmierzająca do zgodnej z konstytucją interpretacji kwestionowanych aktów organów NBP, polega na uznaniu tych aktów za tzw. ogólne akty stosowania prawa. Również ta koncepcja budzi zastrzeżenia i wątpliwości.

Biegły prof. M. Kulesza dopuszcza możliwość przypisania „organom NBP (a także innym podmiotom i organom administracji publicznej) uprawnień w s f e r z e s t o s o w a n i a p r a w a – do wydawania aktów normatywnych o charakterze władczym, w zakresie stosunków zewnętrznych (stosunków administracyjno-prawnych), **jeżeli tylko uprawnienia takie niezbędne są dla realizacji zadań publicznych nałożonych ustawą na te organy i podmioty**”. Jego zdaniem: Przedmiotowe uprawnienia organów NBP do wydawania aktów normatywnych w zakresie określonym ustawą nie mają charakteru „źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 87 ust. 1 konstytucji); nie wynikają zatem ze szczególnej, konstytucyjnej pozycji banku centralnego, ani też z

„wyłącznieści” jego kompetencji wg art. 227 ust. 1 konstytucji, lecz „są to klasyczne akty władztwa administracyjnego, które należy rozpatrywać na gruncie art. 7 konstytucji (opinia z 6 stycznia 2000 r., s. 4). Ten pogląd stanowi kontynuację koncepcji przedstawionej przez M. Kuleszę w publikacji: *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji* (PiP 1998, z. 2, s. 12 i n.), w której autor uznaje za błąd ustawodawcy konstytucyjnego brak odróżnienia na gruncie zasady podziału władz „produktów” władzy ustawodawczej, nawet jeśli w części uprawnienia w tej mierze delegowane są innym władzom (i to są źródła prawa), od własnych (określonych ustawami) form działania władzy wykonawczej i administracji publicznej, do których obok innych aktów i czynności administracyjnych o charakterze konstytucyjnym – należy stanowienie przepisów administracyjnych, a więc również „aktów prawnych” (m.in. policyjnych). Stanowienie takich przepisów administracyjnych należy do kategorii prawnych form działania administracji, a nie do kategorii „źródeł prawa”, bo też w istocie rzeczy nie są to źródła prawa (akty stanowienia prawa), lecz akty stosowania prawa. Ich położenie zbliżone jest zatem do konstytucyjnej decyzji administracyjnej (indywidualnych aktów stosowania prawa). Rozróżnienie to M. Kulesza wywodzi z istoty autonomii władz: samodzielnego zadania władzy wykonawczej i administracji publicznej w prowadzeniu bieżących spraw państwa – działania na rzecz realizacji interesu publicznego na podstawie prawa i w formach prawem określonych (*op.cit.*, s. 13). W związku z tym dochodzi do wniosku, że „koncepcja rozdziału III konstytucji oparta jest na błędnym założeniu metodologicznym, a zawartość tego rozdziału stoi w jawnej sprzeczności z innymi przepisami ustrojowymi konstytucji i będzie rodzić liczne i poważne trudności w przyszłej praktyce państwowej (...). To oznacza konieczność poszukiwania, dla przyjętych rozwiązań, pozytywnych uzasadnień doktrynalnych, wszędzie tam, gdzie są możliwe do znalezienia” (*op.cit.*, s. 19).

Z poglądem wyrażonym w tej publikacji podjął polemikę A. Bałaban, w której dowodzi m.in. że wydzielenie w polskiej konstytucji zasady tworzenia prawa z rozdziałów poświęconych poszczególnym władzom, oznacza autonomię zasad tworzenia prawa nie tylko w stosunku do koncepcji władz, ale nawet zerwanie bezpośrednich uzależnień poszczególnych aktów od wydających je organów w imię autonomii i jasności reguł prawodawstwa. Podziela natomiast pogląd, by od prawodawstwa podlegającego rygorom konstytucyjnym odróżniać „przepisy administracyjne”, ale tylko wtedy gdy wśród wielkiej ich różnorodności wydzielić takie, które nie mają wszystkich cech właściwych prawu. „Tam gdzie możliwe jest wykazanie, że akt prawny nie wyczerpuje znamion aktu normatywno-prawnego,

można przyjąć, że nie podlega on ogólnym regułom tworzenia prawa ustanowionym w konstytucji, a podlega regułom specjalnym, odrębnie ustalonym, np. w ustawie, statucie, zarządzeniu, zwyczajowo itp. Nie można jednak uznać, że charakter taki mają wszystkie przepisy administracyjne!” (PiP 1998, z. 5, s. 95 i n.).

Nieco inaczej ogólne akty stosowania prawa pojmują S. Wronkowska. Jej zdaniem tzw. ogólne akty stosowania prawa polegają na tym, że ustawa wyznacza jakiemuś podmiotowi określone obowiązki, przy czym aktualizacja, a nawet konkretyzacja tych obowiązków, następuje poprzez akt konwencyjny innego podmiotu do tego upoważnionego. Podmiot ów nie kreuje zatem obowiązku. Obowiązek postąpienia albo wielokrotnego postępowania w określony sposób jest bowiem wyznaczony w ustawie. Korzystanie z tej formy prawnego działania wymaga odpowiednio zupełnego i precyzyjnego formułowania ustaw (opinia, s. 15). Jednocześnie S. Wronkowska udziela negatywnej odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju akty konwencyjne mają mieć formę aktów normatywnych powszechnie obowiązujących zawsze wtedy, gdy dokonanie danego aktu jest warunkiem koniecznym lub wystarczającym, by jakaś norma powszechnie obowiązująca znalazła zastosowanie. Jej zdaniem: „W tym miejscu, jak się wydaje, przebiega subtelna granica między przepisami, które współkonstytuują jakieś normy kompetencyjne, a czynnościami konwencyjnymi, których dokonanie jest warunkiem, by dana norma znalazła zastosowanie. I w tym też kontekście uważnego rozważenia wymagają – jej zdaniem – propozycje sformułowane przez Michała Kuleszę” (*System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, Biuletyn RPO materiały, Warszawa 2000, zeszyt nr 38, s. 88). S. Wronkowska twierdzi, że mimo wszystkich niedogodności jakie niesie z sobą konstytucyjny system źródeł prawa, trafne wydaje się spokojne obserwowanie ewentualnych dysfunkcyjności tego systemu w celu przygotowania uzasadnionych wniosków legislacyjnych oraz podjęcie próby precyzyjnego oddzielenia od siebie aktów normatywnych i ogólnych aktów stosowania prawa. Jednocześnie zwraca uwagę, że wprowadzenie tego rozróżnienia do polskiej praktyki prawniczej wymagałoby jednak spełnienia dwóch warunków: ustawy musiałyby stać się aktami wyczerpującymi i dostatecznie szczegółowymi oraz niezbędne byłyby mechanizmy efektywnej i szybkiej kontroli ogólnych aktów stosowania prawa (*System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, *op.cit.*, s. 101). W Opinii przyznaje także, że zupełne i precyzyjne formułowanie ustaw nie jest w polskim prawie częste co nie przeszkadza jej uznać, że „wydaje się jednak możliwa taka właśnie, zgodna z konstytucją, interpretacja uchwał Rady Polityki Pieniężnej” (opinia, s. 15).

Podobną możliwość dostrzega także P. Winczorek pisząc, iż być może akty, o których mowa we wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, da się zakwalifikować jako nienormatywne. Aby było to możliwe nie mogą one: a) być kierowane do nieoznaczonego co do swojej tożsamości adresata (winny mieć zatem charakter indywidualny) i b) zawierać abstrakcyjnie określonego wzoru zachowania (winny mieć zatem charakter konkretny). Autor wątpi jednak, czy uchwały Rady Polityki pieniężnej, zarządzenia Prezesa NBP i uchwały Zarządu NBP mogą *in concreto* posiadać takie cechy. Gdyby jednak było to możliwe, to wówczas, nie będąc aktami prawotwórczymi, nie podlegałyby regulacji przewidzianej artykułami: 87, 92, 93 i 188 pkt 3 Konstytucji RP (opinia, s. 7).

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy istnieją dostateczne podstawy doktrynalne do wyróżnienia i scharakteryzowania tzw. ogólnych aktów stosowania prawa, aby mogły one spełniać ich pragmatyczną funkcję i nie stanowiły okazji do obchodzenia wyraźnych rygorów w zakresie tworzenia prawa. Wątpliwości w tym względzie pogłębia fakt, że przedmiotem rozważań nie jest ingerencja władcza organu administracji rządowej lub samorządowej, lecz akty specyficznego podmiotu, jakim jest NBP. NBP – na skutek przypisania mu zadań publiczno-prawnych – jest także podmiotem prawa publicznego. Na użytek tej sprawy nie ma potrzeby szerszego przedstawienia złożonej problematyki dotyczącej pojęcia osoby prawnej prawa publicznego. Można ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że kryteria wyróżniające osobowość publiczno-prawną w doktrynie nie są jednoznacznie pojmowane (zob. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, Przegląd Sejmowy nr 2 z 1999, s. 64 i n.). Istotne jest natomiast pytanie, czy NBP można przypisać wspomniane „klasyczne akty władztwa administracyjnego” w celu wykonywania zadań publicznych w sferze zewnętrznej. Nie wydaje się, aby odpowiedź na nie mogła być jednoznaczna, gdy się weźmie pod uwagę, że w doktrynie prawa administracyjnego pod pojęciem „administracji publicznej” rozumie się „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (M. Miemiec [w:] J. Boć [red.], *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 14). Gdyby wyjść z tej definicji władzy publicznej, to trudno byłoby za niewątpliwą uznać tezę, że z racji zadań publiczno-prawnych NBP przysługują kompetencje administracji publicznej. Niezależnie więc od nie w pełni jeszcze doktrynalnie ukształtowanej koncepcji ogólnych aktów s t o s o w a n i a prawa, w sensie przedmiotowym, wchodzi w grę wątpliwość natury podmiotowej – czy takie uprawnienia można byłoby przypisać aktom NBP.

Tych wątpliwości nie może rozstrzygnąć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, o ile nie dysponuje wystarczającymi podstawami doktrynalnymi, aby uniknąć niejasności i niejedności w praktycznym stosowaniu określonej koncepcji. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie, dokonując wykładni poszczególnych zasad lub norm konstytucyjnych, z reguły odwołuje się do doktryny, często także regulacji i poglądów w innych systemach prawnych, czyni to jednak w sytuacji, gdy istnieją dostateczne podstawy do tego, aby określoną wykładnię uznać za ukształtowaną lub co najmniej dominującą. Ten взгляд powoduje, że rozumienie określonych zasad lub norm konstytucyjnych nie ma arbitralnego charakteru, lecz wynika z ugruntowanych poglądów na gruncie tradycji i kultury prawnej.

4. Z analizy zadań i funkcji wykonywanych przez Narodowy Bank Polski jako bank centralny wynika, że ich realizacja niejednokrotnie wymaga posłużenia się instrumentami prawnymi, otwarte natomiast pozostaje pytanie, w jakiej formie i w jakim zakresie. Z powyższych rozważań wynika, że w rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny stanął przed bardzo trudnym wyborem. Po pierwsze, gdyby przyjąć, że wszystkie zakwestionowane upoważnienia dotyczą wydawania aktów powszechnie obowiązujących, Trybunał Konstytucyjny musiałby je uznać za niekonstytucyjne, ponieważ konstytucja, niezależnie od wszelkich wątpliwości, nie przyznała organom NBP żadnych kompetencji do stanowienia tego typu aktów. Uznanie, że organy NBP takie kompetencje jednak posiadają, niezależnie od tego, że nie znajduje uzasadnienia w tekście ustawy zasadniczej, musiałoby prowadzić do odrzucenia „zamkniętego” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, niweczyłoby więc reformatorski zamysł ustrojodawcy i przez to naruszałoby wartości, które legły u podstaw konstytucji. Po drugie, przyjęcie, że kwestionowane akty organów NBP mają charakter wewnętrzny mogłoby w konsekwencji przyczynić się do „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji tego rodzaju aktów jako aktów „obowiązujących tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Po trzecie, sięgnięcie do koncepcji tzw. ogólnych aktów stosowania prawa, choć stwarza możliwości takiej interpretacji kwestionowanych upoważnień i wydanych na ich podstawie aktów organów NBP, która byłaby zgodna z konstytucją, niesie z sobą jednak szereg niebezpieczeństw z uwagi na brak jasnych kryteriów oddzielenia od siebie aktów normatywnych i ogólnych aktów stosowania prawa.

Zdecydowanie odrzucając możliwość dopatrzenia się kompetencji NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy NBP jako centralny bank państwa, mógłby wykonywać przewidziane w art. 227



ust. 1 konstytucji zadania w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej w drodze przedstawionych wyżej ogólnych aktów stosowania prawa. Nie ulega wątpliwości, że polityka pieniężna polega na elastycznym stosowaniu instrumentów finansowych w stosunku do zmieniającej się sytuacji, oddziaływanie na nią jest elementarnym obowiązkiem NBP. Jednakże przyjęcie ogólnych aktów stosowania prawa jako wiążących banki komercyjne środków, musi budzić zasadnicze wątpliwości co do dopuszczalności określania reguł powinno zachowania się adresatów (banków komercyjnych) środkami, którym przypisuje się nienormatywny charakter. Stanowisko takie mogłoby prowadzić do kształtowania się aktów samoistnych administracji publicznej, a nawet instytucji nie należących do tej administracji jak np. NBP, co w konsekwencji oznaczałoby powrót do sytuacji, z jaką Konstytucja z 1997 r. stanowczo zrywa. Niebezpieczeństwo dla porządku prawnego tkwiłoby także i w tym, że na skutek braku jednoznacznych kryteriów rozumienia tego typu aktów, powstałoby znaczne pole dla dowolności, uchylającej się spod kontroli konstytucyjności. Dlatego też w obecnym stanie rozwoju prawa Trybunał Konstytucyjny nie widzi możliwości uznania uchwał organów NBP za tak rozumiane akty ogólne stosowania prawa jako prawnie dopuszczalne narzędzia kształtowania polityki pieniężnej państwa.

Poddając szczegółowej analizie zakwestionowane uchwały RPP i Zarządu NBP, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że – mimo sformułowanych wcześniej wątpliwości i zastrzeżeń – można je uznać za akty prawa wewnętrznego w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego. Wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością. Zdaniem Trybunału, w tym wypadku podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, a więc również jako obejmująca podległość funkcjonalną. Dostrzegając niebezpieczeństwo „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego, Trybunał Konstytucyjny ogranicza możliwość takiej interpretacji do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski, zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Tylko więc spełnienie łącznie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwala na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze.

5. Przechodząc do oceny zakwestionowanych we wniosku aktów, Trybunał

Konstytucyjny zważył co następuje:

Zakwestionowane przepisy ustawy o NBP podzielić można na trzy grupy. Pierwsza grupa to przepisy zawierające upoważnienia do podejmowania przez organy NBP aktów związanych z ustawowymi nakazami gromadzenia przez NBP i utrzymywania przez banki rezerw obowiązkowych traktowanych jako instrument polityki pieniężnej. Do tej grupy przepisów należą art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 40 i 41 ust. 2. Treść i charakter tych przepisów należy oceniać w kontekście treści art. 38 i 39 ustawy. Przepis art. 38 nakłada na NBP obowiązek gromadzenia rezerw obowiązkowych i jednocześnie zobowiązuje banki komercyjne do przekazywania tych rezerw na rachunek NBP. Gromadzenie rezerw obowiązkowych jest instrumentem polityki pieniężnej kształtującym podaż pieniądza i działalność kredytową. Ustawa w art. 39 ust. 2 określa natomiast maksymalne sumy rezerw obowiązkowych, w zależności od rodzaju przechowywanych w bankach wkładów i środków. I tak suma rezerw obowiązkowych nie może przekraczać 30% środków pieniężnych, o których mowa w art. 38 ust. 2 – od wkładów na żądanie oraz 20% tych środków – od wkładów terminowych. Przepis ten nakazuje również ustalanie stopy rezerwy obowiązkowej do stanów średniomiesięcznych.

Analiza treści przepisów art. 38 i 39 ustawy wskazuje, że zarówno utrzymywanie rezerwy obowiązkowej, jak i zasadnicze elementy tego obowiązku nałożonego na banki, określone zostały wprost w ustawie. Na podstawie zakwestionowanego przepisu art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o NBP Rada Polityki Pieniężnej, kierując się założeniami polityki pieniężnej (ustalnymi corocznie), ustala zasady i stopy rezerwy obowiązkowej zawsze jednak w granicach określonych ustawą. Stopa rezerwy obowiązkowej nie ma charakteru stałego, służy bowiem kształtowaniu podaży pieniądza i pobudzaniu lub hamowaniu działalności kredytowej banków, w zależności od sytuacji gospodarczej. Z tego powodu nie jest możliwe określenie przez ustawodawcę stałej jej wysokości, ponieważ wówczas rezerwa obowiązkowa utraciłaby rację bytu jako instrument polityki pieniężnej. Upoważnienie dla RPP, zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy, ma charakter upoważnienia do stanowienia aktu normatywnego, jako aktu wykonawczego o wewnętrznym charakterze, zobowiązującego banki komercyjne, w tym wypadku pozostające w funkcjonalnej podległości, do utrzymywania rezerwy obowiązkowej w określonej wysokości. Z tego względu kwestionowane upoważnienie nie jest sprzeczne z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

Kolejne zakwestionowane upoważnienie zawiera przepis art. 40 ustawy o NBP.

Dotyczy ono ustalania przez Zarząd NBP zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP, w tym rodzajów rachunków bankowych, których nie dotyczy obowiązek utrzymywania rezerw, a ponadto upoważnia Zarząd do określania wysokości zapasu gotówki w złotych, którego utrzymywanie w kasach bankowych będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerw w NBP. I w tym wypadku chodzi o akt wykonawczy wewnętrzny, którego adresatem są banki komercyjne w zakresie, o którym mowa w ustawie, a generalnie zgodnym z konstytucyjnym zadaniem NBP.

Tym samym nie można mówić o niekonstytucyjności art. 40 ustawy o NBP.

Z kolei naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy obwarowane zostało przez ustawodawcę sankcją w postaci odsetek, które bank musi uiścić na rzecz NBP, naliczanych od różnicy pomiędzy kwotą, która podlega utrzymywaniu na rachunkach, a kwotą faktycznie na tych rachunkach utrzymywaną (art. 41 ust. 1). Jednocześnie ustawodawca upoważnił Zarząd NBP do określenia w formie uchwały wysokości stawki tych odsetek zastrzegając, że jej wysokość nie może być większa niż dwukrotna wysokość stopy oprocentowania kredytu lombardowego – art. 41 ust. 2 ustawy. Upoważnienie to również nie jest sprzeczne z konstytucją. Jakkolwiek przepis art. 41 ust. 1 ma charakter sankcjonująco-dyscyplinujący, to wszystkie zasadnicze elementy tej dolegliwości zostały określone w ustawie, a mianowicie: podmiot sankcjonowany (bank), zachowanie banku podlegające sankcji (naruszenie obowiązku utrzymywania rezerwy), kwota od której należy uiścić odsetki, oraz maksymalna ich wysokość.

Z tego względu również w odniesieniu do art. 40 i art. 41 ust. 2 ustawy o NBP Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności z konstytucyjnym wzorcem wskazanym we wniosku.

Upoważnienia z art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP wykonane zostały w jednej uchwale Zarządu NBP Nr 10/98 z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23). Uchwała ta adresowana jest wyłącznie do banków, a analiza jej treści wskazuje, że mieści się ona w granicach upoważnienia ustawowego i spełnia wymagania stawiane przez konstytucję aktom o charakterze wewnętrznym.

Do drugiej grupy zakwestionowanych przepisów należy upoważnienie, zawarte w art. 23 ust. 4 ustawy o NBP, związane z ustawowym obowiązkiem przekazywania NBP przez określone podmioty danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej oraz różnego rodzaju ocen i bilansów (art. 23 ust. 1). Przepis ten upoważnia Zarząd NBP do określenia w drodze

uchwały trybu i szczegółowych zasad przekazywania danych, o których mowa w ust. 2 i 3 tego przepisu. Analizując zarzut niekonstytucyjności art. 23 ust. 4 ustawy, trzeba zwrócić uwagę na dwa, znamienne dla tego przepisu, pojęcia: „tryb” i „szczegółowe zasady”. O ile tryb można rozumieć wyłącznie proceduralnie, a więc jako określony sposób postępowania przy pozyskiwaniu owych danych, o tyle drugie pojęcie wymaga bliższego wyjaśnienia, a w szczególności, jak należy rozumieć tego rodzaju szczegółowe zasady. Pojęcie „zasady” zakłada pewien stopień ogólności. Z tego punktu widzenia nazwa złożona „szczegółowe zasady” jest semantycznie niespójna i prawnie nieostra. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przypomnieć należy, że pod pojęciem „zasady” rozumie ono ustalenie odpowiednich kryteriów, sposobów lub warunków spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków (zob. *orzeczenia TK z: 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K. 1/87*, OTK w 1987 r., poz. 3, s. 47 oraz *17 sierpnia 1988 r., sygn. akt Uw 3/87*, OTK w 1988 r., poz. 14, s. 156).

Ustawa nie wyjaśnia treści wspomnianych szczegółowych zasad, a zwłaszcza charakteru i zakresu przedmiotowego tego pojęcia. Natomiast szeroko ujmuje zakres podmiotowy, bowiem tego rodzaju adresatów obowiązku przekazywania danych, jak: naczelne organy państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego i banki, wymienia także: „inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców”. Tak szeroki zakres podmiotowy właściwy jest aktom normatywnym powszechnie obowiązującym. Nie mógłby więc mieć zastosowania w sytuacji, gdy w świetle wyżej zajętą przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska, organy NBP mogą wydawać jedynie akty wewnętrzne na zasadach i w granicach określonych w art. 93 konstytucji.

Skoro art. 23 ust. 4 swoim zakresem wykracza poza granice wewnętrznej, funkcjonalnej zależności, a zawarte w nim nieostre pojęcie „szczegółowe zasady” może prowadzić do pewnej nowości normatywnej, należało dojść do wniosku, że jest on niezgodny z art. 87 ust. 1 oraz 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 konstytucji.

Należy zauważyć, że w ten sposób upoważnienie zawarte w art. 23 ust. 4 zdaje się rozumieć również Zarząd NBP, który w wydanych na jego podstawie uchwałach (nr 24/98 – już nie obowiązuje i nr 15/1999), określających tryb i szczegółowe zasady przekazywania danych, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu, jako ich adresatów wskazał jedynie banki i oddziały banków zagranicznych w Polsce (§ 1). Poza tym do obu uchwał załączone zostały imienne listy banków zobowiązanych do przekazywania danych, o których mowa w ustawie.

Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny uznał, że również wydana na podstawie tego przepisu uchwała nr 15/1999 Zarządu NBP z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15) adresowana jest wyłącznie do banków, a więc nie jest niezgodna z konstytucją, bowiem opiera się na upoważnieniu ustawowym mieszczącym się w konstytucyjnych granicach wydawania aktów o charakterze wewnętrznym.

Trzecią grupę stanowią upoważnienia związane z ewentualnym zagrożeniem realizacji polityki pieniężnej. Zakwestionowany przepis art. 46 upoważnia Radę Polityki Pieniężnej w sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej do wprowadzenia w drodze uchwały:

- 1) ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców,
- 2) obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców.

Analiza przytoczonego przepisu wskazuje na jego szczególny charakter, dopuszczający ingerencję władczą Rady Polityki Pieniężnej w sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej. Oznacza to, że jedynie w takiej sytuacji, która może stać się niebezpieczną lub groźną dla polityki pieniężnej, taka ingerencja może być dopuszczalna. Z zestawienia dwóch przesłanek: „zagrożenia” i „polityki pieniężnej” wyraźnie wynika, że nie chodzi tu o zwykłą reakcją na zachodzące zmiany finansowe, gospodarcze czy polityczne, lecz o takie nagromadzenie niekorzystnych zdarzeń i zjawisk, które – odbiegając od typowych fluktuacji – na skutek braku reakcji odpowiedniej do powstałej sytuacji, mogłyby w istotny sposób zagrozić realizacji polityki pieniężnej. W sytuacji takiego zagrożenia realizacji polityki pieniężnej, powodującego również zagrożenie dla gospodarki państwa, NBP nie tylko powinien, ale ma obowiązek odpowiedniego reagowania w celu przeciwdziałania zagrożeniu, co z kolei nakłada na ustawodawcę obowiązek wyposażenia NBP w odpowiednie instrumenty umożliwiające odpowiednio szybkie reagowanie na tego rodzaju negatywne zjawiska.

Takim szczególnym instrumentem, w sytuacji omówionego wyżej zagrożenia jest upoważnienie Rady Polityki Pieniężnej do ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców, a więc w formie aktu wewnętrznego, którego wyłącznym adresatem są banki.

Te wymagania spełnia upoważnienie określone w art. 46 pkt 1 ustawy.

Z kolei, powołany art. 46 pkt 2 pozwala na wprowadzenie w drodze uchwały Rady Polityki Pieniężnej obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców. Powstaje pytanie, istotne dla oceny zgodności z konstytucją, na kogo może być nałożony taki obowiązek. W związku z pojęciem „depozytu” przypomnieć trzeba, że ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 9, poz. 131) wprowadziła powszechny system gwarantowania depozytów, obejmując trzy samodzielne elementy: 1) powszechny, ustawowy system gwarantowania depozytów; 2) gwarancje Skarbu Państwa; 3) umowny system gwarantowania depozytów. Działalność gwarancyjna pozostaje w bezpośrednim związku z zapewnieniem bezpieczeństwa środków deponentów. Dlatego art. 26 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym nakłada na banki obowiązek lokowania aktywów stanowiących pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych oraz deponowania ich na wyodrębnionym dla każdego banku rachunku depozytowym w NBP lub Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych, a w przypadku braku takiej możliwości – lokowania tych aktywów na oprocentowanym rachunku bieżącym w NBP. W świetle tej regulacji należy przyjąć, że art. 46 pkt 2 upoważnia do nałożenia na banki obowiązku wymienionego w tym przepisie a dotyczącego środków „wykorzystywanych” zarówno przez te banki, jak i przez krajowych przedsiębiorców. Podkreślić trzeba, że użyty w tym przepisie zwrot „od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców”, należy rozumieć w ten sposób, że nie dotyczy on zakresu podmiotowego obowiązku, o którym mowa w przepisie, ale wyłącznie jego zakresu przedmiotowego, czyli określa jedynie rodzaj środków, których obowiązek ten dotyczy.

O wewnętrznym charakterze tej regulacji może świadczyć równoległe obowiązywanie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160, poz. 1063), stanowiącego, że w razie zagrożenia realizacji założeń polityki pieniężnej, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia wydanego zgodnie z wnioskiem Rady Polityki Pieniężnej, może wprowadzić ograniczenie w stosunku do rezydentów i nierezydentów, a więc zarówno do banków i krajowych przedsiębiorców, jak i osób fizycznych (art. 2 ust. 1 pkt 1a prawa dewizowego) dokonujących obrotu kapitałowego innego niż inwestycje bezpośrednie, polegające na obowiązku utrzymywania przez nich nie oprocentowanego depozytu na specjalnie w tym celu założonym rachunku bankowym w NBP. W wypadku konieczności

objęcie ograniczeniem osób fizycznych i innych podmiotów nie pozostających w stosunku podległości funkcjonalnej, może wchodzić w grę jedynie akt powszechnie obowiązujący, a zatem przewidziany w art. 17 ust. 1 prawa dewizowego. Gdy z przyczyn podmiotowych nie zachodzi taka konieczność, może być wystarczające ustanowienie takiego ograniczenia w drodze aktu wewnętrznego, jakim jest uchwała Rady Polityki Pieniężnej. W każdym jednak wypadku, ingerencja w tym trybie musi być adekwatna do zachodzącej sytuacji zagrożenia, co w razie wątpliwości może być kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny w ramach hierarchicznej zgodności.

W tym ujęciu art. 46 pkt 2 powołanej ustawy, wykładany w zgodzie z konstytucją, oznacza upoważnienie dla Rady Polityki Pieniężnej, w razie zaistnienia szczególnej sytuacji, jaką może być zagrożenie dla realizacji polityki pieniężnej, do nałożenia na banki – jako podmioty w ramach systemu bankowego funkcjonalnie podległe – w drodze uchwały tego organu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców. W tym znaczeniu art. 46 pkt 2, Trybunał Konstytucyjny uznał go za zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji.

Nie można więc zakwestionować zgodności z konstytucją uchwał Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, w zakresie, w jakim stanowią one akty wewnętrznego kierownictwa wydane na podstawie ustawy. Wyeliminowanie możliwości elastycznego oddziaływania na system bankowy w drodze aktów wewnętrznych, a więc aktów władczego oddziaływania na uczestników obrotu bankowego, sterowanego przez bank centralny, mogłoby podważyć możliwość reagowania na zachodzące procesy ekonomiczne.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.