

**WYROK**  
z dnia 29 stycznia 2002 r.  
**Sygn. K. 19/01**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca  
Janusz Niemcewicz  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

protokolant – Grażyna Szałygo

po rozpoznaniu w dniu 29 stycznia 2002 r. na rozprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:  
art. 22 ust. 6 pkt 2 oraz ust. 8 w zakresie, w jakim odnosi się do ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939 ze zm.) jest niezgodny z art. 42 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Art. 22 ust. 6 pkt 2 oraz art. 22 ust. 8 w związku z art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe** (Dz.U. Nr 140, poz. 939; zm.: z 1998 r. Nr 160, poz. 1063, Nr 162, poz. 1118; z 1999 r. Nr 11, poz. 95, Nr 40, poz. 399; z 2000 r. Nr 93, poz. 1027, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191, Nr 116, poz. 1216, Nr 119, poz. 1252 i Nr 122, poz. 1316; z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1195 i Nr 130, poz. 1450 i poz. 1452) **nie są niezgodne z art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 9 maja 2001 r. domagał się stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 22 ust. 6 pkt 2 oraz ust. 8 tegoż artykułu w zakresie w jakim odnosi się do art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, są niezgodne z art. 42 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Rzecznik wyjaśnił genezę swego wystąpienia. Otóż z wnioskiem identycznej treści występowała już do Trybunału Konstytucyjnego Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych. Postępowanie w sprawie zostało jednak umorzone postanowieniem z 21 listopada 2000 r. (*sygn. K. 4/00*). Podstawą rozstrzygnięcia był art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał uznał

bowiem, iż wnioskodawca nie jest legitymowany czynnie do wszczęcia kontroli konstytucyjnej kwestionowanych przepisów, gdyż nie dotyczą one zakresu jego działania. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, dążąc do uzyskania merytorycznej oceny w sprawie, zwróciła się więc do Rzecznika Praw Obywatelskich o złożenie wniosku.

Dla uzasadnienia wniosku Rzecznik powołał następujące argumenty. Art. 22 ustawy – Prawo bankowe wskazuje warunki wyrażenia przez Komisję Nadzoru Bankowego zgody na powołanie określonych osób na stanowisko członka zarządu banku. W punkcie 6 ustawa stanowi, iż Komisja odmawia wyrażenia zgody, jeżeli:

- 1) były karane za przestępstwa z winy umyślnej,
- 2) prowadzone jest przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe.

Wyrażona w pkt 2 podstawa odmowy zgody ma nastąpić bez względu na charakter przestępstwa (umyślne, nieumyślne) i bez względu na stadium postępowania. Ponadto przepis sformułowany jest kategorycznie co wyklucza możliwość dokonania przez Komisję Nadzoru Bankowego jakiegokolwiek oceny. Rzecznik Praw Obywatelskich, nie kwestionuje zasady, iż osoby powołane na stanowisko członka zarządu banku powinny dawać rękojmię zawodową i moralną, nie widzi jednak potrzeby tak restryktywnego podejścia, jak przewidziane w kwestionowanym przepisie. Rzecznik stoi na stanowisku, że Komisja Nadzoru Bankowego powinna mieć możliwość oceny, czy w konkretnym przypadku fakt prowadzenia przeciwko kandydatowi postępowania karnego lub karnego skarbowego przesądza o braku wymaganej rękojmi. Rzecznik wskazuje na zawarte w ustawie przykłady takiego właśnie unormowania, pozostawiającego Komisji prawo oceny kandydata. Zawarte w kwestionowanym przepisie zobowiązanie Komisji do odmowy zgody, niezależnie od rodzaju przestępstwa lub wykroczenia karnego skarbowego, stwarza nawet możliwość manipulowania doniesieniami lub oskarżeniami w celu przekreślenia kandydatury określonej osoby. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w razie odmowy zgody na stanowisko członka rady nadzorczej banku powoływana jest inna osoba. W ten sposób zostaje zaprzepaszczona szansa pierwotnego kandydata, choćby postępowanie przeciwko niemu umorzono lub choćby zapadł wyrok uniewinniający.

Przedstawiona regulacja narusza, zdaniem Rzecznika, wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji zasadę domniemania niewinności, która gwarantuje każdej osobie, iż wszyscy przedstawiciele organów państwowych będą ją traktować jako niewinną do czasu stwierdzenia jej winy przez niezawisły sąd. Tymczasem samo wszczęcie postępowania karnego nie przesądza nawet o tym, czy przestępstwo zostało popełnione. Z zestawienia treści art. 22 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 wynika, iż ustawodawca zrównał osoby prawomocnie ukarane (pkt 1) z tymi, co do których postępowanie jest w toku (pkt 2). Rzecznik podkreśla, że zasada domniemania niewinności działa *erga omnes*, wiąże nie tylko w ramach procesu karnego. Wynika z niej zakaz wyciągania ujemnych, trwałych konsekwencji wobec oskarżonego aż do momentu, w którym nie zakończy się postępowanie. Do tego czasu mogą być stosowane tylko środki zapobiegawcze, mające charakter ściśle prewencyjny (np. tymczasowy areszt). Poza procesem – jako *sui generis* środek zapobiegawczy – dopuszczalne jest np. zawieszenie oskarżonego w prawie wykonywania zawodu lub funkcji na czas trwania postępowania, o czym powinny decydować właściwe władze, po rozważeniu całokształtu okoliczności.

W dalszym ciągu uzasadnienia Rzecznik Praw Obywatelskich dowodzi, iż treść kwestionowanych przepisów narusza także art. 6 ust. 2 Konwencji Praw Człowieka i Obywatela, statuujący zasadę domniemania niewinności. Jak wynika z orzeczeń Trybunału Praw Człowieka, na które powołuje się Rzecznik, zasada ta jest ujmowana szeroko; wykracza poza ramy procesu karnego i wiąże nie tylko sądy w postępowaniu karnym ale także inne władze.

W końcowej części uzasadnienia Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, na czym – w jego ocenie – polega naruszenie art. 2 Konstytucji. Otóż, zdaniem Rzecznika, kategoryczne stwierdzenie zawarte w kwestionowanym przepisie narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wiążący Komisję Nadzoru Bankowego nakaz odmowy zezwolenia

na powołanie określonej osoby na stanowisko członka zarządu banku jest konsekwencją nieproporcjonalnie surową w zestawieniu z celem, jaki ustawodawca chciał osiągnąć. Zdaniem Rzecznika, dysproporcja ta jest szczególnie wyraźna, gdy – na przykład – wobec kandydata na członka zarządu toczy się postępowanie z tytułu wypadku samochodowego lub wykroczenia skarbowego. Osiągnięcie celu, jakim jest zagwarantowanie, by osoby sprawujące funkcję członków zarządów banków dawały rękojmię właściwego wykonywania zawodu, nie wymaga stosowania środka przewidzianego przez kwestionowany przepis, co oznacza naruszenie art. 31 ust. 3, a tym samym – art. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich wyprowadza bowiem z faktu naruszenia zasady proporcjonalności.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 sierpnia 2001 r. przedstawił stanowisko, wedle którego kwestionowane przepisy ustawy – Prawo bankowe są zgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego zastosowana przez wnioskodawcę wykładnia art. 42 ust. 3 Konstytucji jest interpretacją *preter legem* w stosunku do treści i zakresu działania tego przepisu. Przepis ten, stanowiący część kompleksowej regulacji art. 42, odnosi się bowiem wyłącznie do postępowania karnego. Prokurator podkreśla, że już nawet w innych postępowaniach sądowych wina jest traktowana inaczej i – w konsekwencji – art. 42 ust. 3 Konstytucji nie znajduje do nich zastosowania.

Prokurator Generalny podnosi, że – ze względu na interes i bezpieczeństwo państwa, dobro obywatela – od osób ubiegających się o określone stanowiska przepisy prawa wymagają często nieskazitelności charakteru, rękojmi właściwego wykonywania zawodu, posiadania odpowiedniej reputacji, itp. Wymaganiom tym uchybia nie tylko prawomocne skazanie kandydata, ale także prowadzenie przeciwko niemu postępowania karnego. Instytucja domniemania niewinności jako założenie, że osoba jest niewinna dopóki nie została skazana prawomocnym wyrokiem, nie niweczy wymowy faktów ustalonych w toku postępowania. Mogą one wskazywać na brak cech wymaganych przez ustawę. W związku z tym spostrzeżeniem Prokurator Generalny zwraca uwagę na pominięcie w uzasadnieniu wniosku problematyki etyczno-moralnej i prawnej wiążącej się z funkcjami zaufania publicznego. Zarówno w ustawie – Prawo bankowe, jak i w uchwale nr 1/1999 Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego (Dz.U. NBP Nr 2, poz. 3), formułuje się wysokie wymagania pod adresem osób ubiegających się o funkcje prezesa i członka zarządu banku. Dotyczą one nie tylko osób starających się o stanowiska, lecz także osób pełniących już funkcje. Świadczy o tym treść art. 138 ust. 4 prawa bankowego, który to przepis przewiduje zawieszenie członka zarządu w czynnościach, między innymi w razie przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym. Tego przepisu wnioskodawca jednak nie kwestionuje, w czym Prokurator Generalny dostrzega pewną niekonsekwencję. Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że skoro przedstawienie pracownikowi (funkcjonariuszowi) zarzutu popełnienia przestępstwa pociąga za sobą zawieszenie go w czynnościach, to tym bardziej nieuzasadnione byłoby dopuszczenie do tego, by taka osoba objęła ważną funkcję publiczną. Zgodnie z art. 313 kpk zarzut w postępowaniu przygotowawczym stawia się dopiero wtedy, gdy zebrane dowody dostatecznie uzasadniają popełnienie przestępstwa.

Następnie Prokurator Generalny powołuje orzeczenia Komisji Europejskiej oraz Trybunału Praw Człowieka, z których wynika, że zasada domniemania niewinności w ujęciu art. 6 ust. 2 Konwencji spełnia głównie funkcję ochronną wobec oskarżonego w toku postępowania karnego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny przyznaje rację wnioskodawcy, iż zasada proporcjonalności jest elementem zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie jednak podkreśla, że w sytuacji, gdy Konstytucja zawiera odrębny przepis statuujący dane prawo lub wolność, właściwym wzorcem kontroli jest ten

właśnie przepis, w konkretnej sprawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zaś klauzula zawarta w art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny nie podziela przy tym poglądu wnioskodawcy, by kwestionowany przepis naruszał zasadę proporcjonalności. Wynikające z art. 22 ust. 6 prawa bankowego ograniczenie w pełnieniu funkcji członka zarządu banku służy ochronie interesu klientów, a jego uciążliwość nie jest nadmierna, gdyż dotyczy ono tylko określonego stanowiska w określonym miejscu pracy i ma charakter czasowy.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 sierpnia 2001 r., ustosunkowując się do stanowiska Prokuratora Generalnego, zakwestionował sposób prezentowania przez Prokuratora orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwrócił uwagę na te fragmenty uzasadnień, między innymi w sprawach P. 1/99 oraz K. 22/00, z których wynika, że Trybunał Konstytucyjny traktuje zasadę domniemania niewinności jako dyrektywę obowiązującą nie tylko w postępowaniu karnym. Rzecznik jeszcze raz wyraził opinię, iż kwestionowana przez niego regulacja jest zbędna i szkodliwa, a ponadto nie spełnia swoich zadań. Zdaniem Rzecznika, art. 30 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z art. 22 ust. 5 i 7 ustawy – Prawo bankowe są wystarczającą podstawą prawną dla ustalenia, czy kandydat na członka zarządu daje rękojmię właściwego wykonywania tej funkcji.

Do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich dołączono dwie opinie, sporządzone przez profesorów prawa, dotyczące konstytucyjności art. 22 ust. 6 prawa bankowego.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 stycznia 2002 r. wyraził zapatrywanie, iż art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego jest niezgodny z art. 42 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji.

Marszałek podkreślił, iż istotnym następstwem obowiązywania zasady domniemania niewinności jest niemożność wyciągania wobec oskarżonego jakichkolwiek ujemnych, trwałych konsekwencji, aż do chwili stwierdzenia jego winy prawomocnym wyrokiem sądu. Art. 22 ust. 6 prawa bankowego zawiera dwie przesłanki odmowy wyrażenia zgody na powołanie członków zarządu banku: jedną z nich jest uprzednie ukaranie kandydata za przestępstwo z winy umyślnej (art. 22 ust. 6 pkt 1), drugą – fakt prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego lub karnego skarbowego (art. 22 ust. 6 pkt 2). Zdaniem Marszałka Sejmu, zrównanie obu przesłanek, a w konsekwencji potraktowanie osoby, wobec której toczy się postępowanie tak samo jak tej, która została prawomocnie skazana, oznacza naruszenie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności. Kwestionowany art. 22 ust. 6 pkt 2 narusza zatem art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowany przepis, w ocenie Marszałka Sejmu, jest też zdecydowanie zbyt rygorystyczny, co nie znajduje uzasadnienia w sytuacji, w jakiej ma być stosowany. Przewidziana w art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy obligatoryjna odmowa zgody Komisji Nadzoru Bankowego na powołanie członka zarządu banku oznacza naruszenie proporcji między uprawnieniami jednostki a rangą interesu publicznego, któremu mają służyć ograniczenia. Taka ocena, zdaniem Marszałka, jest uzasadniona tym bardziej, że inne przepisy ustawy – Prawo bankowe, zwłaszcza art. 30 ust. 1 pkt 2, należycie zabezpieczają interesy klientów banku. W konsekwencji Marszałek Sejmu stoi na stanowisku, iż doszło do naruszeniu zasady proporcjonalności stanowiącej jeden z zasadniczych elementów tworzących zasadę demokratycznego państwa prawnego. Decyduje to o sprzeczności art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy – prawo bankowe z art. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 29 stycznia 2002 r. umocowani przedstawiciele wnioskodawcy i pozostałych uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, wnioskodawcy, podkreślił oczywisty charakter tezy, iż każdy członek zarządu banku musi dawać rękojmię należytego wykonywania

funkcji. Oceny, czy warunek ten jest spełniony przez konkretnego kandydata, powinna dokonywać Komisja Nadzoru Bankowego w formie decyzji. Obligatoryjne wykluczenie kandydatur osób, w stosunku do których jest prowadzone postępowanie karne lub karne skarbowe, stanowi zaprzeczenie jednego z podstawowych praw człowieka i obywatela, tj. domniemania niewinności wyrażonego w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Przedstawiciel Rzecznika zwrócił uwagę, że zastosowanie kwestionowanego przepisu może się odbić na całym późniejszym życiu osoby, której kandydaturę odrzucono na podstawie tego przepisu.

Przedstawiciel Sejmu podzielił pogląd wnioskodawcy, iż kwestionowany przepis narusza art. 42 ust. 3 Konstytucji, a także jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podtrzymując wcześniej wyrażone stanowisko, zwrócił uwagę na konflikt interesów, jaki ujawnia się na tle kwestionowanego przepisu. Potencjalni kandydaci na stanowiska członków zarządów banków są zainteresowani uchynieniem tego przepisu, natomiast w interesie potencjalnych klientów banków leży utrzymanie go w mocy. Odnosząc się do stanowiska wyrażonego przez przedstawiciela Sejmu, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że – już po złożeniu wniosku w niniejszej sprawie – Sejm kilkakrotnie nowelizował Prawo Bankowe. W tej sytuacji dziwi fakt, że Sejm nie zmienił kwestionowanego przepisu, mimo iż uważa go za niezgodny z Konstytucją. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przeciwstawił się swobodnemu rozszerzaniu zakresu zastosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji i wyraził zapatrywanie, że czasowy charakter ograniczenia wprowadzonego przez kwestionowany przepis przemawia przeciwko uznaniu tego ograniczenia za nadmierne.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swe stanowiska.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zostały sformułowane dwa zarzuty pod adresem art. 22 ust. 6 pkt 2 oraz art. 22 ust. 8 w zakresie w jakim odnosi się do art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.). Pierwszy z zarzutów dotyczy naruszenia zasady domniemania niewinności – art. 42 ust. 3 Konstytucji, drugi – naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji. Choć zarzuty, formalnie rzecz biorąc, są skierowane przeciwko dwóm odrębnym przepisom (art. 22 ust. 6 i ust. 8), w istocie kwestionowana jest jedna regulacja merytoryczna. Oba przepisy określają warunki powoływania członków zarządu banku działającego w formie spółki akcyjnej. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy, powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa, wymaga zgody Komisji Nadzoru Bankowego. Stosownie do treści pierwszego z kwestionowanych przepisów, art. 22 ust. 6 prawa bankowego, “Komisja Nadzoru Bankowego odmawia wyrażenia zgody na powołanie osób, o których mowa w ust. 3, jeżeli:

- 1) były karane za przestępstwo z winy umyślnej,
- 2) prowadzone jest przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe.”

Drugi z zaskarżonych przepisów, art. 22 ust. 8 prawa bankowego, dotyczy kolejnego powołania tych samych osób na następną kadencję. Z jego treści wynika, że co do zasady nie stosuje się w tym przypadku art. 22 ust. 3, a zatem nie jest wymagana zgoda Komisji Nadzoru Bankowego, jednak jeśli zachodzą przesłanki z ust. 6 lub 7, Komisja nie może dopuścić do ponownego powołania. W konsekwencji można powiedzieć, że przedmiotem oceny jest przepis zakazujący powoływania, zarówno na pierwszą, jak i kolejne kadencje, na stanowisko członka zarządu banku osób, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne lub karne skarbowe. Od razu należy zaznaczyć, że warunek prowadzenia postępowania “przeciwko

osobie” wyznacza – zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego – określony etap postępowania przygotowawczego. Stosownie do art. 313 § kpk, “jeżeli dane istniejące w chwili wszczęcia śledztwa albo dochodzenia lub zebrane w jego toku dostatecznie uzasadniają podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba, sporządza się postanowienie o przedstawieniu zarzutów, ogłasza je niezwłocznie podejrzanemu i przesłuchuje się go”. Ten właśnie moment – przedstawienie zarzutów czy też przesłuchanie w charakterze podejrzanego – rozpoczyna stadium postępowania, o którym można powiedzieć, że jest ono prowadzone przeciwko osobie. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zajął się badaniem zgodności zakazu płynącego z art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego z zasadą domniemania niewinności, wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi: “Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. W nauce zwrócono uwagę, że unormowanie to jest kolejnym przykładem konstytucjonalizacji zasad prawa karnego, od dawna uznanych przez doktrynę i prawo międzynarodowe za kardynalne prawa człowieka (por. W. Zakrzewski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 183). Zasada domniemania niewinności stanowi jedną z fundamentalnych i powszechnie uznawanych zasad państwa prawnego. Znalazła też swój wyraz w wiążących Polskę aktach międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w szczególności w Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r., Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284-285). Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej jest jednym z istotnych elementów wyznaczających pozycję jednostki w społeczeństwie oraz wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się w myśl art. 30 Konstytucji z ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne.

Trybunał Konstytucyjny podziela zapatrywanie wnioskodawcy i Marszałka Sejmu, iż uregulowanie domniemania niewinności w Konstytucji, wśród przepisów dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela, oznacza rozszerzenie zakresu stosowania zasady poza ramy procesu karnego. Trybunał miał okazję wypowiedzieć się w tej kwestii przy rozpoznawaniu spraw dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne (por. *K. 22/01* i *SK 17/01*). W rozważaniach dotyczących stosowania art. 42 Konstytucji Trybunał uznał za konieczne rozciągnięcie gwarancji konstytucyjnych na te postępowania. Uzasadnienia orzeczeń wydanych w tych sprawach wskazują wyraźnie, że zasady ujęte w art. 42 Konstytucji w postępowaniu dyscyplinarnym stosowane są odpowiednio, a nie – wprost (OTK ZU Nr 3/2001, s. 266-268). Nie można bowiem pomijać faktu, że zasadniczą ich rolą jest stworzenie oskarżonemu gwarancji w toku procesu karnego; już w innego rodzaju postępowaniach represyjnych, np. dyscyplinarnych, stosowanie zasady domniemania niewinności (czy zasady *nullum crimen sine lege*) musi doznawać pewnych modyfikacji. Są one konieczne chociażby dlatego, że ocena zachowania nie jest dokonywana przez sądy i dotyczy czynów nie stanowiących przestępstw. Tym bardziej trudno odnosić art. 42 ust. 3 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem w ogóle nie jest ustalanie naganności zachowania ludzkiego i wymierzanie represji. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w stanie faktycznym będącym przedmiotem kwestionowanej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że Komisja Nadzoru Bankowego jest organem funkcjonującym na podstawie art. 25 i nast. prawa bankowego. Do podstawowych zadań tej Komisji należy m.in.: określanie zasad funkcjonowania banków, tak by zapewnić bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów, nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania prawa, dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków. Komisja została wyposażona przez ustawodawcę w środki prawne umożliwiające realizację tych

funkcji; wśród nich znajdują się instrumenty polityki personalnej, jak wyrażanie zgody na powierzenie konkretnej osobie pełnienia funkcji członka zarządu, zawieszanie i odwoływanie członków zarządu (art. 138 ust. 4 i 5 prawa bankowego). Do obowiązków Komisji należy więc weryfikacja osób pretendujących do kluczowych stanowisk w bankach i wybór takich kandydatów, którzy dają najlepszą rękojmię prawidłowego wykonywania oczekujących ich zadań. W wielu przypadkach Komisja musi dokonywać selekcji kandydatów w celu ustalenia optymalnego składu zarządu. Odrzucenie przez Komisję Nadzoru Bankowego kandydatury określonej osoby, z jakiegokolwiek przyczyny by nie nastąpiło, nie może być więc traktowane jako jej represjonowanie. Statuowane przez ustawę kompetencje Komisji w żadnym razie nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania wobec kandydatów sankcji karnych, czy jakiegokolwiek innej formy represji. Ich celem nie jest napiętnowanie konkretnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego funkcjonowania banków, które leży w interesie państwa i wszystkich jego obywateli. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, by ograniczała czy wręcz uniemożliwiała sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego, do których niewątpliwie należą banki.

2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że działalność instytucji finansowych, zwłaszcza banków, ma istotne znaczenie dla funkcjonowaniu gospodarki wolnorynkowej i – w związku z tym – wymaga szczególnie starannej regulacji prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o proces tworzenia banków. Wydaje się, że ustawodawca uczynił zadość temu postulatowi. Tzw. regulacje ostrożnościowe wobec banków dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych przy tworzeniu banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego (por. Z. Osada, *Prawo bankowe, praktyczny komentarz*, Warszawa 1998, s. 17). Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest jednym z elementów szerszej regulacji prawnej służącej zapewnieniu właściwego poziomu kadry zarządzającej bankami. Znaczenie najbardziej ogólne w tym zakresie ma art. 30 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe. Zgodnie z jego treścią: “utworzenie banku może nastąpić, jeżeli: [...] 2) założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, 3) co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu posiadają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem, a w przypadku obywateli innych państw również potwierdzoną znajomość języka polskiego.” Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zmiana treści powołanych przepisów, jaka dokonała się już po złożeniu wniosku w niniejszej sprawie (Dz.U. z 2001 r. Nr 111, poz. 1195), nie ma wpływu na dokonywaną ocenę. W brzmieniu obowiązującym w chwili składania wniosku art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa bankowego wymagał bowiem, by osoby kandydujące na członków zarządu dawały rękojmię “prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów banku”.

Kwalifikacje osób sprawdzane są w przypadku tworzenia każdego banku, gdyż stosowne dane muszą być zawarte we wniosku kierowanym do Komisji Nadzoru Bankowego, zaś warunkiem powstania banku jest zezwolenie Komisji (art. 31, 32 prawa bankowego). Należy zatem założyć, że Komisja Nadzoru Bankowego odmówi zezwolenia na utworzenie banku, gdy kandydaci na członków zarządu nie dają rękojmi właściwego wykonywania funkcji. Bardziej szczegółowo ustawodawca uregulował procedurę powoływania członków zarządu banków działających w formie spółki akcyjnej. Jest to – obok banków państwowych i spółdzielczych – jedna z trzech dopuszczalnych form prawnych działania banku. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że banki w formie spółki akcyjnej mają dziś zasadnicze znaczenie, stąd zasięg ocenianej regulacji jest bardzo szeroki. W kwestionowanym art. 22 ust. 6 ustawodawca narzuca

Komisji Nadzoru Bankowego kryteria oceny kandydatów; w przypadkach wskazanych w tym przepisie odmowa zgody na powołanie osoby na stanowisko członka zarządu jest obligatoryjna. W kolejnym ustępie tego samego artykułu jako przyczynę odrzucenia kandydatury ustawodawca wskazał spowodowanie w poprzednich miejscach pracy udokumentowanych strat majątkowych i niespełnianie wymagań z art. 30 ust. 1 pkt 2 i 3; decyzja co do wyrażenia zgody należy w tym przypadku do Komisji Nadzoru Bankowego. *Ratio legis* przedstawionej regulacji jest oczywiste: ma ona zapobiec uczestniczeniu w zarządzie banku osób, na których ciąży choćby podejrzenie popełnienia czynu podlegającego odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej. Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne zwrócenie w tym miejscu uwagi na szczególną pozycję zarządu w spółce akcyjnej. O ile jeszcze w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, drugiej spośród znanych prawu polskiemu spółek kapitałowych (art. 4 § 1 pkt 2 pkt kodeksu spółek handlowych, dalej: ksh), występuje pewien element osobowy, o tyle spółka akcyjna ma czysto kapitałowy charakter. Akcjonariusze zwykle pozostają anonimowi i nie mają realnego wpływu na funkcjonowanie spółki; decyduje o nim zarząd, który „prowadzi sprawy spółki i reprezentuje ją na zewnątrz” (art. 368 § 1 ksh). Praktycznie zarząd spółki akcyjnej o wszystkim decyduje samodzielnie; posiada bardzo szeroki zakres uprawnień i na nim spoczywa odpowiedzialność za stan finansowy spółki.. Niewątpliwie więc zarówno akcjonariusze, jak i osoby, które powierzyły bankowi swe pieniądze, są żywotnie zainteresowani najwyższymi kwalifikacjami członków zarządu. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak wysokie wymagania stawiane osobom ubiegającym się o stanowiska w zarządzie banku odpowiadają uzasadnionym oczekiwaniom gospodarki i społeczeństwa co do poziomu funkcjonowania tych instytucji. Są one zobowiązane do zachowania w obrocie najwyższej staranności.

3. Wnioskodawca nie kwestionuje postulatu, by członkowie zarządów banków dawali rękojmię prawidłowego wykonywania swych funkcji. Także Marszałek Sejmu daje wyraz przekonaniu, że funkcje członków zarządu banku powinny pełnić tylko osoby o nieposzlakowanej opinii. Zarówno wnioskodawca jak i Marszałek Sejmu podważają jednak zasadność wymagania idącego tak daleko, jak to wynika z art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego. Uważają, że automatyczne odrzucanie kandydatów, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe, jest zbyt surowe. Twierdzą, że w kwestionowanym przepisie ujemne konsekwencje, swego rodzaju sankcję, ustawodawca związał już z samym faktem wszczęcia postępowania przeciwko określonej osobie. Stąd zarzut naruszenia zasady domniemania niewinności. Wnioskodawca wyraża pogląd, że do osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę wystarczyłoby upoważnienie Komisji Nadzoru Bankowego do samodzielnej oceny, czy w konkretnym przypadku prowadzenie przeciwko kandydatowi postępowania karnego lub karnego skarbowego eliminuje jego kandydaturę. Trybunał Konstytucyjny nie podziela zapatrywań Wnioskodawcy. Przeciwko stanowisku wnioskodawcy przemawia szereg ważkich argumentów.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie przeciwstawia się traktowaniu odmowy powołania na stanowisko członka zarządu banku jak sankcji, czy – tym bardziej – porównywaniu jej z represją karną. Trybunał w obecnym składzie całkowicie podziela zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 listopada 2000 r. (*K. 4/00*), iż poprzez art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego ustawodawca „ograniczył jedynie – na określony czas – możliwość zajmowania określonego stanowiska w określonym miejscu pracy, kierując się ochroną interesów klientów banków” (OTK ZU Nr 8/2000, s. 1458). Przepis nie jest przeszkodą w objęciu stanowiska po zakończeniu postępowania, oczywiście, jeśli osoba kandydująca nie zostanie skazana prawomocnym wyrokiem. Dolegliwość polega więc wyłącznie na czasowym ograniczeniu możliwości wykonywania bardzo ściśle określonej funkcji, do której pełnienia ustawodawca wymaga szczególnych kwalifikacji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stanowisko członka zarządu jest szczególnym miejscem pracy ze względu na doniosłość decyzji



podejmowanych przez zarząd banku i poważną odpowiedzialność, jaka im towarzyszy. Nie można też pomijać faktu, że zajmowanie tego stanowiska wiąże się z osiąganiem wysokich dochodów. Dopuszczenie określonej osoby do takiej funkcji jest wyrazem pewnej nobilitacji społecznej, uznania dla jej walorów profesjonalnych i moralnych, nieskazitelności charakteru. Z punktu widzenia tych wymagań tak samo należy ocenić osobę, która była karana za przestępstwo umyślne (art. 22 ust. 6 pkt 1), jak i osobę, przeciwko której toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe (art. 22 ust. 6 pkt 2). Zaistnienie każdej z tych sytuacji uzasadnia tezę, że kandydat nie spełnia kryteriów dopuszczenia do wskazanych stanowisk, przy czym – teza ta wynika wyłącznie z zaistnienia obiektywnych faktów, jest oderwana od ocen prawnokarnych, a zwłaszcza – na pewno nie ma nic wspólnego z przełamaniem zasady domniemania niewinności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należałoby w tym przypadku mówić raczej o odmowie pozytywnego wyróżnienia osób kandydujących na stanowiska w zarządzie banku, aniżeli o ich represjonowaniu. Ustawodawca słusznie przyjął, że osoby wobec których toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe nie powinny być powoływane do sprawowania funkcji zajmujących bardzo wysoką pozycję w hierarchii wszystkich zawodów i związanych ze szczególnym prestiżem społecznym. Rację ma Prokurator Generalny, gdy podkreśla, że odmowa zgody na zatrudnienie w zarządzie banku nie limituje w żadnym razie swobody kandydata w podejmowaniu innego rodzaju zatrudnienia. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przewidziana w kwestionowanym przepisie odmowa zgody na powołanie członka zarządu banku nie jest sankcją karną, nie oznacza represji. Tym samym bezprzedmiotowe staje się rozważanie jej surowości.

W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży proponowanie ustawodawcy nowej formuły przepisów. Mimo oczywistego charakteru tej konstatacji, w niniejszej sprawie – zdaniem Trybunału – warto jednak poświęcić nieco uwagi rozwiązaniu legislacyjnemu, jakie proponuje wnioskodawca. Załóżmy więc, że kwestionowany przepis zostałby znowelizowany zgodnie z postulatem wnioskodawcy, a zatem uzyskałby brzmienie: “Komisja Nadzoru Bankowego może odmówić wyrażenia zgody na powołanie osób, o których mowa w ust. 3, jeżeli prowadzone jest przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe”. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż na tle tak sformułowanego przepisu Komisja Nadzoru Bankowego – w pewnych przypadkach – odmawiałaby zgody na powołanie określonej osoby na członka zarządu banku z tego powodu, że jest przeciwko niej prowadzone postępowanie karne lub karne skarbowe. Przy takim rozumieniu zasady domniemania niewinności, jakie – błędnie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – stosuje wnioskodawca, nadal można by więc zarzucać, że we wszystkich przypadkach odmowy zasada domniemania niewinności jest przełamywana. Dodatkowo pojawiłby się zarzut, że o stosowaniu sankcji, w ocenie wnioskodawcy bardzo dolegliwej, decyduje organ pozasądowy, jakim jest Komisja Nadzoru Bankowego. Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy hipotetycznego przepisu wyłącznie po to, by wykazać całkowitą bezzasadność tezy, iż fakultatywny charakter “sankcji” z art. 22 ust. 6 pkt 2 stanowiłby remedium na istniejącą – zdaniem wnioskodawcy – sprzeczność obowiązującego przepisu z Konstytucją.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – jak wynika z pewnych fragmentów uzasadnienia wniosku – sam jego autor nie jest do końca przekonany o zasadności sformułowanego zarzutu naruszenia zasady domniemania niewinności. Wnioskodawca przyznaje bowiem, że nie narusza tej zasady zawieszenie osób sprawujących określone funkcje zaufania publicznego w czynnościach, jeśli wszczęto przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe. Stanowisko to zostało zresztą wyrażone w opinii prawnej wspierającej wniosek w niniejszej sprawie (opinia prof. dr hab. P. Kruszyńskiego). Trybunał Konstytucyjny, co oczywiste w świetle dotychczasowych wywodów, w pełni aprobuje taki pogląd. Zgodnie z ustawą Prawo bankowe, fakt, iż wobec określonej osoby toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe, stanowi przeszkodę do pełnienia funkcji członka zarządu banku. Oznacza to zarówno

zakaz powoływania jej na to stanowisko, jak i niemożliwość pozostawania na nim przez osobę, która wcześniej została powołana.

Wyrażone przez wnioskodawcę tezy, zgodnie z którymi: 1) zawieszenia funkcjonującego już członka zarządu banku z tego powodu, iż wszczęto przeciwko niemu postępowanie karne lub karne skarbowe, jest zasadne i zgodne z Konstytucją, oraz 2) niedopuszczenie do wykonywania funkcji członka zarządu banku osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne lub karne skarbowe, narusza zasadę domniemania niewinności, pozostają w wyraźnej sprzeczności.

Wnioskodawca nie kwestionuje zgodności z Konstytucją art. 138 ust. 4 prawa bankowego, przewidującego zawieszenie w czynnościach członka zarządu banku w przypadku “przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym”. Co więcej, dostrzega celowość tego typu regulacji. Jeśli – jak utrzymuje sam wnioskodawca – takie unormowanie nie oznacza wzruszenia domniemania niewinności, to brakuje argumentów uzasadniających odmienną ocenę treści art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w obu przypadkach ocena powinna wypaść tak samo. Trybunał Konstytucyjny zwraca bowiem uwagę, że gdyby ustawodawca dopuścił do rozpoczęcia czynności członka zarządu banku przez osobę, co do której istnieją podstawy do jej zawieszenia w czynnościach, można by mu zarzucić brak racjonalizmu. Racjonalna regulacja prawna powinna bowiem zakładać, że jeśli określona okoliczność jest podstawą zawieszenia pewnych skutków prawnych, to jednocześnie musi stanowić przeszkodę w ich powstaniu.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście zróżnicowanie formuły przepisów określających skutki wszczęcia postępowania karnego lub karnego skarbowego: według art. 22 ust. 6 Komisja Nadzoru Bankowego “odmawia zgody na powołanie”, zaś według art. 138 ust. 4 Komisja Nadzoru Bankowego “może zawiesić w czynnościach”. Różnicę tę można racjonalnie uzasadnić odwołując się do kontekstu sytuacyjnego. Trybunał zwraca uwagę, że w przypadku członka zarządu sprawującego już swą funkcję, Komisja dysponuje informacjami na temat jego kompetencji, rzetelności, uczciwości na zajmowanym stanowisku. W konkretnym przypadku Komisja może zatem mieć podstawy do uznania, że dotychczasowa nienaganna postawa członka zarządu banku usprawiedliwia pozostawienie go na stanowisku, mimo podejrzenia o popełnienie czynu rodzącego odpowiedzialność karną lub karną skarbową, zwłaszcza gdy zarzuca mu się czyn, który z punktu widzenia pracy w banku nie ma istotnego znaczenia. Poza tym, co zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest szczególnie ważne, wobec osoby zatrudnionej już na stanowisku członka zarządu można zastosować inne środki prawne, przewidziane zwłaszcza przez przepisy prawa pracy. Można, na przykład czasowo, do chwili rozstrzygnięcia sprawy karnej, odsunąć członka zarządu od wykonywania funkcji. Brak takich instrumentów w stosunku do osób dopiero ubiegających się o powołanie na stanowisko członka zarządu banku. Nie można ich powołać i jednocześnie nakazać powstrzymanie się od wykonywania czynności. Jedynym rozwiązaniem prawnym skutecznie eliminującym niebezpieczeństwo powstania sytuacji niepożądanych z punktu widzenia wiarygodności banków jako instytucji zaufania publicznego (np. powołanie członka zarządu banku zbiega się w czasie z zapadnięciem wyroku skazującego), było wprowadzenie bezwzględного zakazu akceptowania przez Komisję Nadzoru Bankowego kandydatów osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe.

Powyższe argumenty – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – dowodzą, iż zarzut niezgodności art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego z art. 42 ust. 3 Konstytucji nie jest uzasadniony. Trybunał raz jeszcze podkreśla, że zakres zastosowania zasady domniemania niewinności nie może być ujmowany tak szeroko, by krępowała ona dobór osób powoływanych na odpowiedzialne, cieszące się dużym prestiżem, stanowiska w instytucjach zaufania publicznego.

1. Drugim wzorcem kontroli konstytucyjnej, powołanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, jest art. 2 Konstytucji, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że w uzasadnieniu nie wskazano argumentów, które wspierałyby tezę, iż art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego (także art. 22 ust. 8 w zakresie, w jakim odnosi się do ust. 6), narusza tę fundamentalną zasadę. Obszerny fragment poświęcono natomiast próbie wykazania, iż naruszona została zasada proporcjonalności, wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca zresztą do tego właśnie przepisu odwołuje się wprost w uzasadnieniu. Nie wskazuje go natomiast w *petitum* wniosku, jako właściwego wzorca kontroli. Na tle takiego ujęcia pisma rozpoczynającego postępowanie, Trybunał Konstytucyjny zakłada, że – w ocenie wnioskodawcy – naruszenie zasady proporcjonalności oznacza, niejako automatycznie, naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Zapatrywanie to zostało wyartykułowane w piśmie Marszałka Sejmu. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, iż takie rozumowanie miało pełne uzasadnienie pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych (przykł. *uzasadnienie w sprawie K. 18/95*, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1, s. 20). Wobec braku odrębnej, konstytucyjnej regulacji szeregu elementów składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, statuujący ją art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym traktowano jako właściwy, generalny wzorzec kontroli. W obowiązującej Konstytucji kilka elementów składowych podstawowej zasady znalazło swój wyraz w odrębnych przepisach; tym samym zostały niejako wyprowadzone z klauzuli generalnej, jaką jest art. 2. “Obecnie, wobec nowego i bogatszego tekstu Konstytucji, <podstawy ochrony konstytucyjnych praw i wolności trzeba szukać w konkretnych postanowieniach konstytucji>” (L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Przegląd Sądowy Nr 6/1999, s. 122 i tam powołane orzecznictwo). Rzecz jasna, treść zasady demokratycznego państwa prawnego nie ucierpiała na tym zabiegu; celem ustrojodawcy na pewno nie było jej zubożenie. Chodziło raczej o umocnienie tych jej przejawów, które – ze względu na częste odwoływanie się do nich w praktyce – stały się przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i doktryny. Zasada proporcjonalności jest dobrym przykładem sygnalizowanej ewolucji. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. była jednym z częściej stosowanych wzorców kontroli konstytucyjnej. Wielokrotnie dokonywana wykładnia zasady proporcjonalności pozwoliła twórcom Konstytucji uznać, że zasada ta “dojrzała” do odrębnej regulacji; jest nią art. 31 ust. 3. Ten przepis, a nie art. 2, jest więc po wejściu w życie Konstytucji właściwym wzorcem kontroli w sytuacji, gdy wnioskodawca czy skarżący zarzuca przekroczenie granic proporcjonalności (tak przykł. *uzasadnienie w sprawie K. 1/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 3, s. 44, podobnie *K. 26/97*).

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozważania zawarte w części III niniejszego uzasadnienia pozwalają wykazać brak podstaw merytorycznych do sformułowania zarzutu niezgodności art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego z zasadą proporcjonalności. Według ustalonego stanowiska Trybunału do wyrażającego tę zasadę art. 31 ust. 3 Konstytucji należy się odwoływać w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony chodzi o konstytucyjną wolność lub prawo jednostki, z drugiej – o ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy spełnieniu pewnych warunków dopuszcza się ograniczenie praw jednostki dla ratowania wskazanych dóbr. Słusznie w uzasadnieniu wniosku wskazano, iż zgodność z Konstytucją ograniczenia zależy od odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie – obiektywnie rzecz ujmując – służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem – czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu (por. L. Garlicki,

*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, Przegląd Sądowy nr 9/2001, s. 97 i tam powołane orzeczenia Trybunału). Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie.

Otóż wnioskodawca nie prowadzi w tym zakresie pogłębionej analizy z punktu widzenia zasady proporcjonalności, ponieważ – w jego ocenie – “trudno jest również znaleźć odpowiedni aspekt ochrony interesu publicznego jakiemu służyłby kwestionowany przepis”. Wnioskodawca nie dostrzega zatem wartości, dla której chronione dobro jest “poświęcane”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany przepis nie narusza praw ani wolności obywatelskich, tym bardziej natury konstytucyjnej. Ani Konstytucja, ani żadna ustawa, nie gwarantuje nikomu prawa do zajmowania konkretnych stanowisk, czy wykonywania określonej pracy. Przeciwnie, niemal zawsze prawo określa warunki zatrudnienia na określonym stanowisku. Nikt, kto ich nie spełnia, nie może rościć pretensji do powołania go na to właśnie stanowisko. Istnienie takiego stanu rzeczy znajduje podstawę prawną w art. 65 Konstytucji. Ustęp 1 tego przepisu zapewnia wprawdzie wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, ale jednocześnie zastrzega kompetencję ustawodawcy zwykłego do wprowadzania wyjątków. Truizmem jest podkreślenie, że – zazwyczaj – ustawowe wymagania stawiane pracownikom rosną wraz z powagą stanowiska. Założenie, że wszystkim obywatelom służy konstytucyjne prawo bycia członkami zarządu banków nie ma żadnego uzasadnienia prawnego. O to stanowisko mogą się ubiegać tylko ci spośród nich, którzy spełniają ustawowe wymagania. O pozostałych trudno zaś powiedzieć, by ustawa ograniczała ich wolności czy prawa obywatelskie.

Trybunał Konstytucyjny nie ma wątpliwości co do interesu publicznego, którego ochronie służy ten przepis. Bezpieczeństwo funkcjonowania banków, określanych nie bez racji jako system nerwowy gospodarki rynkowej, leży w interesie państwa, a także wszystkich osób korzystających z ich usług. Wprowadzenie w art. 22 ust. 6 pkt 2 prawa bankowego wymagania, by osoby ubiegające się o stanowiska członków zarządu banku nie były uwikłane w postępowanie karne i karne skarbowe, nie stanowi – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wymagania zbyt rygorystycznego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.