

Warszawa 4 lipiec 2001 r

**Opinia prawna w sprawie**  
**Wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Trybunału**  
**Konstytucyjnego**  
**(sygn. akt. 19/01)**

Stosownie do zlecenia z dnia 17 maja 2001 roku pozwalam sobie niniejszym przedstawić opinię prawną w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 maja 2001 roku o stwierdzenie, że:

Artykuł 22, ust. 6 punkt 2 oraz ust. 8 w zakresie w jakim odnosi się do ust. 6, pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz.939 z późn. zm.) są niezgodnie z art. 42, ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Wnioskodawcy powołany wyżej przepis Prawa bankowego, zgodnie z którym Komisja Nadzoru Bankowego odmawia wyrażenia zgody na powołanie osób, o których mowa w ust. 3 (dotyczy to powołania 2 członków zarządu, w tym prezesa banku), jeżeli przeciwko tym osobom prowadzone jest postępowanie karne lub karno – skarbowe narusza konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, wyrażoną w art. 42, ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem wnioskodawcy działanie ostrożnościowe, którego wyrazem jest zaskarżony przepis jest posunięte zbyt daleko, szczególnie wobec brzmienia artykułu 30 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym *„założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu dają rękojmeę prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów banku.”*

Zdaniem Wnioskodawcy cytowany wyżej artykuł 30 ustawy należy i w sposób wystarczający chroni banki przed zajmowaniem stanowisk w ich władzach osób, których walory etyczne – moralne i uczciwość mogą budzić wątpliwości.

Ze stanowiskiem Wnioskodawcy pozwalam sobie się nie zgodzić.

Wniosek zawiera bardzo szeroki wywód dotyczący zarówno istoty zasady domniemania niewinności jak i jej interpretacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przedmiotowej sprawie kwestie te nie stanowią o różnicy zdań ani nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Istota tej instytucji ani jej znaczenie nie są podważane. Zasadnicza kwestia w sprawie niniejszej sprowadza się do odpowiedzi na takie mianowicie pytanie:

**czy owa, nie budząca wątpliwości interpretacyjnych, konstytucyjna zasada domniemania niewinności, może być, w sposób uprawniony ograniczona w zaskarżonym we wniosku przepisie Prawa bankowego a zatem czy umieszczenie w ustawie zaskarżonego przepisu mieści się w zakresie dozwolonym przez cytowany wyżej przepis Konstytucji?**

Na wstępie, skonstatować należy, że w zaskarżonym artykule mamy w istocie do czynienia z ograniczeniem zasady domniemania niewinności. Zasada ta jest sformułowana w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nią *każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.*

Rozważając jednak kwestię powszechności obowiązywania owej zasady, w tym konkretnym wypadku, odwołać się należy do unormowania zawartego w artykule 31, ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten brzmi:

### **Art. 31.**

*"1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.*

*2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.*

*3. Ograniczenia zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.*

*Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"*

W literaturze unormowanie powyższe przyjęto nazywać „zasadą proporcjonalności”. Zasada ta stanowi przedmiot obszernej literatury jak i orzecznictwa<sup>1</sup>.

Zgodnie jednak, zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze, wyrażany jest pogląd, że ograniczenie, o którym mowa, stosowane rozważnie i zgodnie z warunkami określonymi w przepisie, nie narusza zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Powołany artykuł dopuszcza więc, pod pewnymi wszakże warunkami, stosowanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw

Na straży jednej z takich konstytucyjnych wolności stoi powołana wyżej zasada domniemania niewinności. Jej ograniczenie oznacza zatem ograniczenie jednej z wolności zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Warunkami jednakże takiego ograniczenia są:

Po pierwsze: zapisanie go w ustawie, (warunek ten jest spełniony)

Po drugie: stosowanie go tylko wtedy, gdy ograniczenie to jest konieczne, między innymi, dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego albo zabezpieczenia wolności i praw innych osób.

Zdaniem autora skorzystanie przez ustawodawcę, w tym konkretnym wypadku, z upoważnienia zawartego w artykule 31, ust. 3 jest dopuszczalne a nawet co więcej - jest uzasadnione. Instytucje zaufania publicznego jakim są niewątpliwie banki dbać muszą w sposób szczególny o prawa innych osób. Takim prawem jest prawo do ochrony powierzonych tym bankom środków materialnych, bezpieczeństwo obrotu i liczne inne prawa osób korzystających z owych instytucji.

Nie poddając w wątpliwość funkcjonowania mechanizmu kontrolnego zawartego w artykule 30, ust. 2 Prawa bankowego, w tym szczególnym obszarze jakim są banki, i co należy podkreślić banki działające w formie spółek akcyjnych a więc wyłącznie banki prywatne (bo tylko takich banków zaskarżony przepis dotyczy) - gwarancje wynikające z owego przepisu nie wydają się wystarczające.

---

<sup>1</sup> Por. C. Kosikowski glosa do orzeczenia z 26 kwietnia 1995 r K.11/94 PiP 1995 z. 10, H. Jabłoński i Z.Leoński Glosa 2 do orzeczenia z 16 maja 1995 r. K.12/93, A. Walaszek „Zasada proporcjonalności w orzecznictwie T.K. PWG 1995 nr. 1, str. 17 i n., Wyrok T.K. z 12 stycznia 1990 r. P 2/96, J. Oniszczyk „Konstytucja RP w Orzecznictwie T.K.”, Wyd. Zakamycze 2000, str. 252 i n. Etc.

Trudno wyobrazić sobie sytuację aby, bez uszczerbku dla funkcjonowania banku, dla którego istotnym czynnikiem jest zaufanie klientów, - bankiem takim kierowała osoba, wobec której ciągnie się, częstokroć wielomiesięczne postępowanie dochodzeniowe karne lub karno skarbowe. Końcowego wyniku takiego postępowania nie można przewidzieć. Może się okazać, że owym bankiem kieruje osoba, która w wyniku postępowania karnego lub karno – skarbowego zostanie uznana za winnego popełnienia poważnego przestępstwa i skazana wyrokiem karnym. Sytuacja taka byłaby zapewne legalna ale za to niepożądana, a zatem musi być wykluczona. Dla zapobieżenia zaistnienia takiej sytuacji, zapis zawarty w artykule 31, ust. 2 nie jest wystarczający a gwarancja tam zapisana jest za słaba. Kto bowiem ocenić może w sposób jednoznaczny i zdecydowany w kwestii rękojmi, o której mowa w artykule 30, ust. 2 ustawy. ? W tej kwestii można mówić także w znacznej mierze o wrażeniach, informacjach, niejednokrotnie wątpliwych a nawet stroniczych. Zdaniem ustawodawcy – to za mało. Zakończenie postępowania karnego lub karno – skarbowego, w wyniku którego osoba podejrzanego uwolniona jest z postawionych mu zarzutów, otwiera tej osobie drogę bez przeszkód do zastrzeżonych w ustawie stanowisk.

Taka konstrukcja prawna skutecznie zapobiega powstaniu owej wysoce niepożądaney sytuacji, o której pisałem wyżej.

Zdaniem autora nie ma zatem powodów aby w tym konkretnym obszarze, objętym zaskarżoną regulacją, ustawodawca nie mógł skorzystać z uprawnienia jakie daje mu artykuł 31, ust. 3 Konstytucji.

Dla zaskarżonego przepisu prawa bankowego nie jest istotna wina danej osoby i nie istotne jest rozstrzygnięcie w tym przedmiocie. Ustawodawca po prostu nie życzy sobie aby na strategicznych stanowiskach w instytucjach zaufania publicznego zasiadały osoby wokół których istnieje aura podejrzenia. I ustawodawca ma do tego prawo. Bank nie jest bowiem instytucją, w przeciwieństwie do organów dochodzeniowo – sądowych, dla których wina lub jej brak jest kwestią pierwszorzędą a wręcz decydującą.

Wyrażone wyżej poglądy autora, nie pozwalają na uznanie zasadności stanowiska reprezentowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w przedstawionym wniosku .

*Sporządził: Maciej Kosiński*