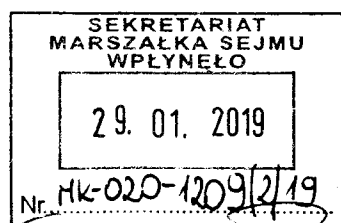
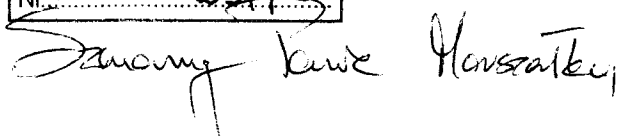


Warszawa, dnia  stycznia 2019 r.

DP-WIV/WI-JW/HN-024-24/19

**Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP**

W nawiązaniu do pisma (znak: GMS-WP-173-12/19) przekazującego poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (przedstawiciel wnioskodawców pos. Grzegorz Długi, druk sejmowy nr 3159), uprzejmie informuję, że w przekonaniu Narodowego Banku Polskiego przewidziana we wskazanym projekcie regulacja, w świetle której wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Narodowego Banku Polskiego określać ma Marszałek Sejmu, jest niezgodna z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi źródeł prawa i centralnego banku państwa, a ponadto proponowana kompetencja Marszałka Sejmu stoi w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego i może być odbierana jako nieuprawnione wywieranie wpływu na członków decyzyjnych krajowego banku centralnego.

1. Zgodnie z projektowanym w art. 1 pkt 1 ww. projektu ustawy brzmieniem art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373 oraz z 2018 r. poz. 2243), *wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Narodowego Banku Polskiego określać ma Marszałek Sejmu.*

W konstytucyjnym ujęciu źródeł prawa określonych w Rozdziale III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) akty normatywne Marszałka Sejmu mieszczą się w obrębie aktów prawa o charakterze wewnętrznym w rozumieniu jej art. 93. W przeciwieństwie do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 Konstytucji) system aktów prawa wewnętrznego (art. 93) ma charakter systemu otwartego, w każdym razie – w zakresie podmiotowym. Akty wymienione w art. 93 Konstytucji są podstawowymi aktami systemu prawa wewnętrznego, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, aby przepisy ustawowe upoważniały inne podmioty niż Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów, do wydawania uchwał albo zarządzeń odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym.

Akty prawotwórcze Marszałka Sejmu powinny spełniać cechy aktów prawa wewnętrznego, wynikające z art. 93 Konstytucji. Przepisy tego artykułu należy traktować jako ustanawiające ogólny i bezwzględnie wiążący model każdego aktu o charakterze wewnętrznym. Chodzi tu oczywiście o akty normatywne – akty ustanawiające normy prawne (normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym) – bowiem konstytucyjna regulacja źródeł prawa odnosi się wyłącznie do takich aktów. Akt normatywny, należący do prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji:

- 1) może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt;
- 2) może być wydany tylko na podstawie ustawy;
- 3) nie może stanowić podstawy decyzji (rozstrzygnięć) wobec obywateli i innych podmiotów dla których nie jest wiążący;
- 4) podlega kontroli, co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. (w sprawie K 21/98):

„art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r. a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. Jak powiedziano wyżej, nawet art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych.”

oraz

„Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt. Punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów.”.

Na podstawie art. 227 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ustawy o NBP, Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa mającym zadania o charakterze publicznym, posiadającym

odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną¹, niepodlegającym wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych². Działalność NBP w zakresie jego konstytucyjnych zadań wraz ze służącym ich wykonywaniu instrumentarium, które przynależy wyłącznie NBP, nie może być przedmiotem działalności innych podmiotów.

W wyroku z dnia 24 listopada 2003 r. (w sprawie K 26/03) Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

„Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa (...) Jednak zdaniem Trybunału realizowanie przez NBP (...) zadań w dużym stopniu wymaga jego niezależności. (...) Niezależność ta rozpatrywana bywa w różnych aspektach. Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego, bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku. Przepisy Konstytucji odnoszące się do Narodowego Banku Polskiego wskazują, iż ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego.”

W odróżnieniu od Najwyższej Izby Kontroli, przywołanej w uzasadnieniu ww. projektu poselskiego, NBP nie jest podmiotem (jednostką organizacyjną) podległą Sejmowi, ani żadnemu z jego organów – jak już wspomniano, NBP jest osobą prawną. Kwestie prawno-organizacyjne, w tym majątkowe osób prawnych (takie jak fundusze, gospodarka finansowa, rezerwy, środki na wynagrodzenia, plany i sprawozdania finansowe), regulują przepisy określające ustrój tych podmiotów (*vide* rozdz. 10 ustawy o NBP). Uwzględniając omawianą wyżej konstytucyjną pozycję, a także specyfikę zadań NBP, w ustawie o NBP kompetencje w sferze prawno-organizacyjnej, dotyczące NBP jako osoby prawnej, zostały przez ustawodawcę przewidziane dla organów NBP, w szczególności dla Prezesa NBP jako przełożonego wszystkich pracowników NBP oraz reprezentującego NBP na zewnątrz (art. 11 ust. 1 i 2) oraz dla Zarządu NBP jako organu kierującego działalnością NBP (art. 17 ust. 1).

Mając powyższe na względzie, w ocenie Narodowego Banku Polskiego, przewidziana w omawianym projekcie poselskim regulacja, wedle której *wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Narodowego Banku Polskiego* określać ma

¹Art. 2 ust. 1 ustawy o NBP i art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.).

² Art. 2 ust. 2 ustawy o NBP.

Marszałek Sejmu, jest niezgodna z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi źródeł prawa i centralnego banku państwa (zob. art. 93 i art. 227 Konstytucji).

2. W ostatnim zdaniu uzasadnienia do projektu stwierdza się, że przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Niniejsza teza nie zasługuje na aprobatę, bowiem nie ulega wątpliwości, że projekt podlega obowiązkowi opiniowania przez Europejski Bank Centralny.

Zgodnie z art. 127 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej władze krajowe mają obowiązek przekazania do opinii EBC każdego projektu w dziedzinach podlegających kompetencji Europejskiego Banku Centralnego. Na mocy *Decyzji Rady z 29 czerwca 1998 r. ws. konsultacji EBC udzielanych władzom krajowym ws. projektów przepisów prawnych (98/415/WE)* do dziedzin tych zalicza się kwestie dotyczące krajowych banków centralnych (art. 2 ust. 1 Decyzji). Art. 127 ust. 4 oraz ww. Decyzja nie podlegają derogacji, co oznacza, że obowiązują Polskę. Szereg opinii wydanych dotychczas przez EBC dotyczył spraw związanych ze statusem banków centralnych, w tym składania oświadczeń majątkowych oraz wysokości wynagrodzeń (przede wszystkim w kontekście niezależności banku centralnego).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na konsekwencje ewentualnego naruszenia ww. obowiązku. Po ustaleniu, że nastąpiło naruszenie obowiązku zasięgnięcia opinii, EBC zawiadamia odpowiedni organ krajowy, prezesa banku centralnego danego państwa członkowskiego oraz Komisję Europejską. Jednoznaczne przypadki naruszenia obowiązku zasięgnięcia opinii EBC, które dotyczą ważnych kwestii lub mają charakter powtarzającego się naruszenia, mogą zostać wskazane w Raporcie Rocznym EBC. Uchybienie obowiązkowi może prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Wniosek w tej sprawie przeciwko danemu państwu członkowskiemu wnosi Komisja Europejska na mocy art. 258 TFUE³. Obowiązek zasięgania opinii EBC wynikający z Decyzji 98/415/WE jest przy tym sformułowany w sposób ścisły i bezwarunkowy, co oznacza, iż podmioty indywidualne mogą powoływać się na fakt niedopełnienia takiego obowiązku przed sądami krajowymi. Sądy krajowe mogą zatem rozstrzygać w przedmiocie ważności oraz wykonalności przepisów krajowych przyjętych bez zasięgnięcia opinii EBC; może również zostać wniesiony wniosek

³ Art. 258 TFUE: *Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.*

o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości UE⁴.

Projekt przewiduje kompetencje Marszałka Sejmu do określania wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NBP. Mając to na uwadze, należy go poddać analizie zgodności z przepisami UE.

Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Banku Centralnego zawartym w jego Raportach o Konwergencji:

„Art. 130 TFUE (przepis dotyczy zasady niezależności) zabrania rządów krajowym i wszelkim innym organom wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego wypełniających swoje zadania. W szczególności państwa członkowskie nie mogą dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego poprzez wprowadzanie zmian do ustawodawstwa krajowego, mających wpływ na wysokość ich wynagrodzenia; zmiany takie zasadniczo powinny mieć zastosowanie jedynie do przyszłych powołań.”⁵.

„Koncepcja niezależności finansowej powinna (...) być oceniana pod kątem tego, czy jakakolwiek osoba trzecia jest w stanie wywierać bezpośredni lub pośredni wpływ nie tylko na zadania krajowego banku centralnego, lecz również na jego zdolność do wykonywania powierzonego mandatu, zarówno operacyjną – pod względem zasobów ludzkich, jak i finansową – pod względem odpowiednich zasobów finansowych.”⁶.

„Państwa członkowskie nie mogą ograniczać zdolności krajowych banków centralnych do zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu koniecznego do niezależnego wykonywania zadań, które na nie nakłada TFUE i Statut ESBC i EBC. Krajowy bank centralny nie może też znaleźć się w sytuacji, w której pozbawiony jest kontroli nad personelem, kontrola ta jest ograniczona lub rząd państwa członkowskiego może wpływać na decyzje banku dotyczące personelu. Zmiany przepisów dotyczących wynagrodzeń członków organów decyzyjnych i pracowników krajowych banków centralnych powinny być ustalane w ścisłej i efektywnej współpracy z krajowym bankiem centralnym i z należyтым uwzględnieniem jego stanowiska, tak aby umożliwić krajowemu bankowi centralnemu nieprzerwane wykonywanie jego zadań w niezależny sposób. Autonomia w sprawach kadrowych rozciąga się także na kwestie dotyczące emerytur pracowników. Ponadto zmiany

⁴ Por. Przewodnik dotyczący zasięgania przez władze krajowe opinii EBC ws. projektowanych przepisów prawnych; EBC, 2015, str. 26; <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.pl.pdf?32a27a677318c41e2d0c98152641d5ea>.

⁵ Raport o Konwergencji EBC 2018 (RoK), str. 24 w wersji polskiej, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.pl.pdf?d9bdfc0cb29364a6aedb102a02457b47>.

⁶ RoK, str. 28.

prowadzące do obniżenia wynagrodzeń pracowników krajowego banku centralnego nie powinny zakłócać zarządzania jego własnymi środkami finansowymi, w tym funduszami pochodzącymi z obniżenia wypłacanych przez ten krajowy bank centralny wynagrodzeń.”⁷.

Ww. stanowisko EBC zawarte jest również w jego opiniach odnoszących się do projektów przepisów krajowych⁸. Tym samym należy stwierdzić, że również w świetle przyjętych rozwiązań Traktatowych, proponowana kompetencja Marszałka Sejmu stoi w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego i może być odbierana jako nieuprawnione wywieranie wpływu na członków decyzyjnych krajowego banku centralnego⁹.



⁷ RoK, str. 29-30.

⁸ Opinion of the European Central Bank of 13 June 2016 on the reduction of statutory remuneration for employees in the public and semi-public sector (CON/2016/32)
https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2016_32_f_sign.pdf.

⁹ Por. także treść *Opinii w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Długi)* z dnia 22 stycznia 2019 r., znak BAS-WAPM-66/19.