



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 3159
Warszawa, 10 stycznia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Grzegorza Długiego.

(-) Piotr Apel; (-) Józef Brynkus; (-) Barbara Chrobak; (-) Paweł Grabowski; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Maciej Masłowski; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Paweł Skutecki; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Stanisław Tyszka.

**Ustawa z dnia.....2019 roku
o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim.**

Art. 1

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 938 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) Art. 66 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie: „Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego, określi, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Narodowego Banku Polskiego. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej >>Monitor Polski<<.”

- 2) Uchyla się art. 66 ust. 2.

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

W obecnym stanie prawnym ustawa o Narodowym Banku Polskim daje Zarządowi NBP dużą dowolność w ustalaniu wynagrodzeń pracowników NBP. Wynagrodzenie to zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim ustala Zarząd NBP, przy czym ogólna wielkość środków ustalana jest corocznie w planie finansowym, z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.

W ostatnim czasie opinię publiczną zbulwersowały informacje o zarobkach niektórych pracowników NBP sięgających, według doniesień medialnych, nawet ponad 65 tysięcy złotych miesięcznie. Zarobki te są bardzo dowolnie określone, a ponadto nie wiadomo według jakich kryteriów - jeśli chodzi o podstawę wynagrodzenia. Dodatkowo znaczna część otrzymywanych przez pracowników pieniędzy jest przekazywana im w drodze premii, nagród etc.

Proponowany projekt ustawy wychodzi naprzeciw zaistniałej sytuacji, odbierając Zarządowi NBP i przekazując Sejmowi kontrolę nad wysokością i zasadami wynagrodzeń w Narodowym Banku Polskim. Rozwiązanie zawarte w niniejszym projekcie ustawy jest analogicznie do zastosowanego w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Niezależność Narodowego Banku Polskiego będzie zachowana poprzez wyłączną kontrolę Sejmu nad sposobem wynagradzania pracowników NBP. To Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NBP określi w drodze zarządzenia wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Narodowego Banku Polskiego. W procesie ustalania wysokości tych wynagrodzeń powinna się odbyć debata publiczna. Oczywiście wysokość wynagrodzeń będzie również jawna poprzez publikację w Monitorze Polskim.

Narodowy Bank Polski ma osobowość prawną, ale nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NBP). Jest zatem państwową osobą prawną, natomiast majątek Narodowego Banku Polskiego jako centralnego banku Państwa, uznać należy za mienie publiczne (wyrok NSA - I OSK 937/14). Z tego też powodu dysponowanie środkami Narodowego Banku Polskiego powinno być poddane kontroli Sejmu – jak wszystkie środki publiczne.

Przyjęcie projektu przyniesie pozytywne skutki społeczne. Obecny brak przejrzystości i horrendalnie wysokie zarobki w NBP, zwłaszcza pracowników o nieznanym szerszej opinii społecznej kompetencjach, wzbudziły powszechne oburzenie społeczne. Przyjęcie niniejszego projektu skutecznie uniemożliwi powtórzenie tego typu kontrowersji, albowiem zarobki w NBP oraz kwalifikacje niezbędne do zajmowania poszczególnych stanowisk staną się jawne.

Jawność zasad wynagradzania pracowników oraz kwalifikacji niezbędnych do zajmowania poszczególnych stanowisk powinna pozytywnie przełożyć się na kwalifikacje pracowników NBP,

skutecznie ukroci bowiem nepotyzm przy obsadzaniu stanowisk. Niewątpliwie przyniesie to pozytywne skutki gospodarcze i prawne.

Przyjęcie projektu ustawy nie spowoduje wzrostu wydatków z budżetu państwa. Wejście w życie projektu ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki oraz na rynek pracy, a także na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Przedmiot projektu niniejszej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 22 stycznia 2019 r.

BAS-WAPM-66/19

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Długi)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę art. 66 w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373, ze zm.; dalej: ustawa).

Zgodnie z projektem Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP), określi, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NBP (zmieniany art. 66 ust. 1 ustawy). Nowelizacja przewiduje uchylenie art. 66 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym Zarząd NBP ustala wynagrodzenia pracowników NBP.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Analiza projektu ustawy wymaga uwzględnienia art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) określającego zasadę niezależności krajowych banków centralnych. Zgodnie z wymienionym przepisem w wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, ani Europejski Bank Centralny (dalej: EBC), ani krajowy bank centralny, ani członek któregokolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują

od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych UE, rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Ponadto, instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, jak również rządy państw członkowskich powinny szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań. Treść przedstawionego przepisu została powtórzona w art. 7 Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 230) załączonego do TfUE i Traktatu o Unii Europejskiej.

2.2. W odniesieniu do projektu ustawy należy również przeprowadzić ocenę konieczności zasięgnięcia opinii EBC. Podstawą obowiązku zasięgnięcia takiej opinii jest art. 127 ust. 4 TfUE, który stanowi, że EBC jest konsultowany przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, lecz w granicach i na warunkach określonych przez Radę. Ponadto, zgodnie z art. 282 ust. 5 TfUE EBC jest konsultowany, w zakresie swoich uprawnień, w sprawie każdego projektu aktu UE i każdego projektu regulacji na poziomie krajowym oraz może wydawać opinie.

Aktem prawnym, który wypełnia treścią ogólną dyspozycję wynikającą z art. 127 ust. 4 TfUE, jest decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 3.7.1998, s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: Rozdział 1, Tom 1, s. 446, dalej: decyzja 98/415/WE).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projektowane przepisy dotyczą przekazania kompetencji w zakresie określania niezbędnych kwalifikacji, zasad wynagradzania oraz katalogu stanowisk pracowników NBP na rzecz Marszałka Sejmu. Wydanie odpowiedniego zarządzenia będzie mogło nastąpić na wniosek Prezesa NBP.

Przedmiot projektu ustawy dotyczy kształtowania zasad związanych z zatrudnianiem pracowników banku centralnego. Nowelizacja podlega zatem ocenie w odniesieniu do zgodności z zasadą niezależności banków centralnych, wywodzoną z art. 130 TfUE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w odniesieniu do art. 130 TfUE „[z] brzmienia tego przepisu wynika, że przepis ów ma w założeniu chronić ESBC i jego organy decyzyjne przed wpływami zewnętrznymi, które mogą wchodzić w kolizję z wykonywaniem zadań, które powierzono ESBC w traktacie FUE i protokole w sprawie ESBC i EBC. Wspomniany przepis ma zatem na celu zasadniczo chronić ESBC przed wszelkimi formami nacisku politycznego, by umożliwić mu skuteczną realizację celów związanych z powierzonymi mu zadaniami, dzięki niezależnemu wykonywaniu

specyficznych uprawnień, które w związku z tym przysługują mu na podstawie prawa pierwotnego”¹.

3.2. Jak wskazuje się w doktrynie, gwarancje niezależności krajowego banku centralnego odnoszą się wyłącznie do tej dziedziny, która jest związana z wykonywaniem przez ten bank zadań wynikających z prawa UE². Jednocześnie, doktryna rozwija wywodzoną z art. 130 TfUE zasadę niezależności, odnosząc ją do czterech aspektów funkcjonowania banków centralnych:

a) instytucjonalnego – dotyczącego niezależności w zakresie podejmowanych decyzji;

b) personalnego – dotyczącego niezależności prezesów banków centralnych;

c) funkcjonalnego – dotyczącego zgodności statutowych kompetencji banków centralnych z przepisami TfUE;

d) finansowego – dotyczącego niezależności w kwestiach finansowo-organizacyjnych³.

Projektowane regulacje dotyczą niezależności NBP w odniesieniu do jego funkcjonowania w wymiarze finansowo-organizacyjnym. Dokonując oceny wymogów dotyczących niezależności banku centralnego w tym aspekcie należy uwzględnić stanowisko EBC prezentowane w rocznych raportach z konwergencji oraz w niewiążących opiniach EBC wydawanych w odniesieniu do projektów aktów prawnych notyfikowanych na podstawie art. 127 ust. 4 TfUE. W ocenie EBC, analizując wymiar finansowo-organizacyjny niezależności krajowych banków centralnych należy ocenić możliwość wywierania wpływu przez podmioty trzecie na zadania tych banków, w tym na ich zdolność operacyjną (w odniesieniu do zasobów ludzkich) oraz finansową (w odniesieniu do środków finansowych) do wykonywania powierzonych im zadań⁴. W opinii EBC „[p]aństwa członkowskie nie mogą ograniczać zdolności krajowych banków centralnych do zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu koniecznego do niezależnego wykonywania zadań, które na nie nakłada Traktat i Statut. 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

¹ Wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie C-62/14 *Peter Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

² U. Häde [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert, EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, C.H. Beck, s. 1643.

³ A. Nowak-Far, Komentarz do art. 130 TfUE [w:] A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom II, Wolters Kluwer business, s. 768-769.

⁴ EBC, Raport z konwergencji. Maj 2018, s. 27-31.

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 należyty sposób”⁵. Podmioty inne niż krajowy bank centralny mogą zatem w bardzo ograniczonym stopniu wpływać na regulacje dotyczące personelu tego banku. Przepisy te powinny być ustalane w ścisłej współpracy z bankiem centralnym, tak aby umożliwić mu wykonywanie zadań nałożonych na niego przez TfUE.

Uwzględniając przedstawione wyżej stanowisko EBC, jak również opinie tego banku przedłożone w odpowiedzi na notyfikowane projekty krajowych aktów prawnych⁶, należy uznać, że rozwiązania zawarte w projekcie ustawy mogą zostać uznane za sprzeczne z zasadą niezależności krajowych banków centralnych, wywodzoną z art. 130 TfUE. Proponowane regulacje zakładają, iż wydanie przez Marszałka Sejmu zarządzenia w kwestiach kadrowych musi zostać poprzedzone stosownym wnioskiem przedłożonym przez Prezesa NBP. Jednocześnie, wydawane przez Marszałka Sejmu zarządzenia będą mogły w istotny sposób modyfikować, w stosunku do wniosku Prezesa NBP, warunki zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu banku centralnego.

W świetle wydawanych dotychczas przez EBC, na podstawie art. 127 ust. 4 TfUE, niewiążących opinii na temat projektów aktów normatywnych, projekt ustawy może budzić wątpliwości co zgodności z zasadą niezależności krajowych banków centralnych, która jest wywodzona z art. 130 TfUE.

3.2. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 98/415/WE władze państw członkowskich zasięgają opinii EBC w sprawach każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z TfUE, szczególnie odnośnie do: spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Biorąc pod uwagę te postanowienia należy wskazać, że projekt zawiera propozycje przepisów odnoszących się do krajowego banku centralnego. Tym samym projekt powinien zostać notyfikowany EBC w trybie art. 127 ust. 4 TfUE.

Notyfikacja projektu ustawy powinna nastąpić na etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji (art. 4 decyzji

⁵ Ibidem, s. 29-30.

⁶ Zob. w szczególności opinia EBC z 21 stycznia 2008 r., sygn. CON/2008/9; opinia EBC z 18 maja 2010 r., sygn. CON/2010/42; opinia EBC z 29 lipca 2010 r., sygn. CON/2010/59.

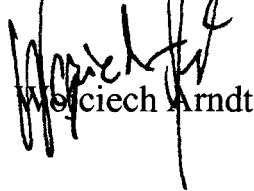
98/415/WE). Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie określa szczegółowej procedury dotyczącej notyfikacji projektów ustaw trybie art. 127 ust. 4 TfUE. Należy uznać, iż notyfikacja powinna zostać dokonana przez Marszałka Sejmu (na podstawie art. 10 pkt 10a Regulaminu Sejmu).

4. Konkluzje

1. W świetle wydawanych dotychczas przez Europejski Bank Centralny, na podstawie art. 127 ust. 4 TfUE, niewiążących opinii na temat projektów aktów normatywnych, projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim może budzić wątpliwości co zgodności z zasadą niezależności krajowych banków centralnych, która jest wywodzona z art. 130 TfUE.

2. Projekt podlega notyfikacji Europejskiemu Bankowi Centralnemu w trybie art. 127 ust. 4 TfUE.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Wojciech Arndt

Warszawa, 22 stycznia 2019 r.

BAS-WAPM-67/19

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Długi) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

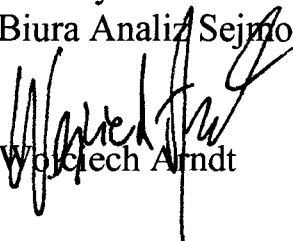
Projekt przewiduje zmianę art. 66 w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373, ze zm.; dalej: ustawa). Zgodnie z projektem Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP), określi, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NBP (zmieniany art. 66 ust. 1 ustawy). Nowelizacja przewiduje uchylenie art. 66 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym Zarząd NBP ustala wynagrodzenia pracowników NBP.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

W świetle wydawanych dotychczas przez Europejski Bank Centralny, na podstawie art. 127 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE), niewiążących opinii na temat projektów aktów normatywnych, projekt może budzić wątpliwości co zgodności z zasadą niezależności krajowych banków centralnych, która jest wywodzona z art. 130 TfUE. Projekt podlega notyfikacji Europejskiemu Bankowi Centralnemu w trybie art. 127 ust. 4 TfUE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim **nie jest**
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Wojciech Arndt