

Warszawa, 25 stycznia 2019 r.

BAS-WAPM-124/19

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 oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Szlachta)

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: u.N.B.P.) oraz art. 2 i art. 10 w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393; dalej: u.o.d.g.).

Projektowane zmiany art. 66 u.N.B.P. dotyczą zasad wynagradzania pracowników NBP. Zgodnie z nowelizacją będą one ustalane przez Zarząd NBP w drodze uchwały, przy czym maksymalne wynagrodzenie dla poszczególnych kategorii stanowisk nie będzie mogło przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia całkowitego Prezesa NBP. W obowiązującym stanie prawnym Zarząd NBP ustala zasady wynagradzania pracowników NBP, zaś wielkość środków na wynagrodzenia określana jest corocznie w planie finansowym NBP, z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym. Projekt przewiduje również jawność i obowiązek publikacji przez Prezesa NBP w Biuletynie Informacji Publicznej (na zasadach określonych w nowelizacji):

- a) wysokości wynagrodzeń Prezesa, Wiceprezesów, członków Zarządu NBP, osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze, w szczególności osób kierujących komórkami organizacyjnymi oraz ich zastępców;
 - b) uchwały Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP.
- Zgodnie z proponowaną ustawą w odniesieniu do zmienianego art. 66 u.N.B.P.

będą odpowiednio stosowane przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm).

Nowelizacja u.o.d.g. dotyczy rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy w odniesieniu do członków Zarządu NBP oraz pracowników NBP zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu i jego zastępcy oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy. W związku z tym do wskazanych kategorii pracowników będą miały zastosowanie m.in. przepisy wprowadzające ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, działalności w spółkach prawa handlowego, spółdzielniach czy fundacjach (art. 4 u.o.d.g.) oraz regulacje dotyczące obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym (art. 10 u.o.d.g.).

Artykuł 3 projektu przewiduje nałożenie na Prezesa NBP obowiązku publikacji na stronie podmiotowej NBP uchwały Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP z lat 1995-2018 oraz informacji o wysokości wynagrodzenia w tym okresie otrzymywanego przez Prezesa NBP, wiceprezesów NBP, pozostałych członków Zarządu NBP oraz określonych kategorii pracowników NBP.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu 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 któregośkolwiek 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. Nowelizacja, w zakresie w którym dotyczy zasad wynagradzania pracowników NBP, podlega 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;

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.

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 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 ocenić, że czy rozwiązania zawarte w projekcie ustawy mogą zostać uznane za zgodne z zasadą niezależności

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.

⁵ Ibidem, s. 29-30.

⁶ Zob. w szczególności opinia EBC z 21 stycznia 2008 r., sygn. CON/2008/9; opinia EBC z 21 lutego 2008 r., sygn. CON/2008/10; opinia EBC z 18 maja 2010 r., sygn. CON/2010/42; opinia EBC z 29 lipca 2010 r., sygn. CON/2010/59. Wymienione opinie są dostępne na stronie internetowej EBC, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.pl.html>

krajowych banków centralnych, wywodzoną z art. 130 TfUE. Nowelizacja przewiduje wprowadzenie wskaźnika maksymalnego wynagrodzenia dla pracowników NBP obliczanego w odniesieniu do wynagrodzenia Prezesa NBP. Zastosowanie takiego wskaźnika stanowi ograniczenie w zakresie kształtowania poziomu wynagrodzeń pracowników NBP przez bank centralny. Oceniając wpływ proponowanej regulacji na niezależność NBP w wymiarze finansowo-organizacyjnym należy jednak uwzględnić, iż kompetencja w zakresie określania zasad wynagradzania pracowników NBP będzie należała do organu banku centralnego – Zarządu NBP. W wykonywaniu swojej kompetencji organ ten nie będzie podlegał podmiotom zewnętrznym wobec NBP. Ponadto, odniesieniem dla maksymalnego wskaźnika wynagrodzeń pracowników NBP będzie wysokość wynagrodzenia Prezesa NBP, organu, do kompetencji którego należy m.in. przewodniczenie Radzie Polityki Pieniężnej i Zarządowi NBP oraz reprezentowanie NBP na zewnątrz.

W świetle wydawanych dotychczas przez EBC, na podstawie art. 127 ust. 4 TfUE, niewiążących opinii na temat projektów aktów normatywnych, należy ocenić, iż projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

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 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. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

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

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych


Włodzisław Arndt

Warszawa, 25 stycznia 2019 r.

BAS-WAPM-125/19

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 oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Szlachta) 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: u.N.B.P.) oraz art. 2 i art. 10 w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393; dalej: u.o.d.g.).

Projektowane zmiany art. 66 u.N.B.P. dotyczą zasad wynagradzania pracowników NBP. Zgodnie z nowelizacją będą one ustalane przez Zarząd NBP w drodze uchwały, przy czym maksymalne wynagrodzenie dla poszczególnych kategorii stanowisk nie będzie mogło przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia całkowitego Prezesa NBP. W obowiązującym stanie prawnym Zarząd NBP ustala zasady wynagradzania pracowników NBP, zaś wielkość środków na wynagrodzenia określana jest corocznie w planie finansowym NBP, z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym. Projekt przewiduje również jawność i obowiązek publikacji przez Prezesa NBP w Biuletynie Informacji Publicznej (na zasadach określonych w nowelizacji):

a) wysokości wynagrodzeń Prezesa, Wiceprezesów, członków Zarządu NBP, osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze, w szczególności osób kierujących komórkami organizacyjnymi oraz ich zastępców;
b) uchwały Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP. Zgodnie z proponowaną ustawą w odniesieniu do zmienianego art. 66 u.N.B.P. będą odpowiednio stosowane przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm).

Nowelizacja u.o.d.g. dotyczy rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy w odniesieniu do członków Zarządu NBP oraz pracowników NBP zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora

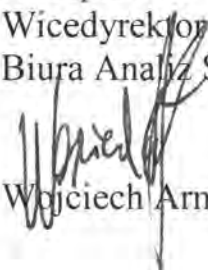
departamentu i jego zastępcy oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy. W związku z tym do wskazanych kategorii pracowników będą miały zastosowanie m.in. przepisy wprowadzające ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, działalności w spółkach prawa handlowego, spółdzielniach czy fundacjach (art. 4 u.o.d.g.) oraz regulacje dotyczące obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym (art. 10 u.o.d.g.).

Artykuł 3 projektu przewiduje nałożenie na Prezesa NBP obowiązku publikacji na stronie podmiotowej NBP uchwały Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP z lat 1995-2018 oraz informacji o wysokości wynagrodzenia w tym okresie otrzymywanego przez Prezesa NBP, wiceprezesów NBP, pozostałych członków Zarządu NBP oraz określonych kategorii pracowników NBP.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.
Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych


Wojciech Arndt