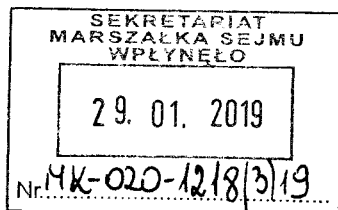


Warszawa, dnia 29 stycznia 2019 r.

DP-WIV/WI/WII-JW/HN/TRY-024-31/19



**Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP**

W nawiązaniu do sejmowych prac legislacyjnych dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (przedstawiciel wnioskodawców pos. Andrzej Szlachta, druk sejmowy nr 3160), uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski przedstawia następujące stanowisko do tego projektu.

I.

1. W pierwszej kolejności podnieść należy, że proponowane w projektowanej ustawie rozwiązania skutkować będą traktowaniem Narodowego Banku Polskiego i osób w nim zatrudnionych w sposób **dyskryminujący**, krańcowo odmienny, niż to ma miejsce w stosunku do pozostałych podmiotów szeroko rozumianej sfery publicznej w ramach sektora finansowego. W celu uniknięcia nieuzasadnionego różnicowania przez przepisy powszechnie obowiązujące sytuacji prawnej NBP i jego pracowników proponowane w projektowanej ustawie rozwiązania, dotyczące ujawniania wysokości wynagrodzenia, zasad ustalania tego wynagrodzenia, jak również ujawniania stanu majątkowego osób zajmujących stanowiska kierownicze, powinny obejmować swym zakresem podmiotowym także inne podmioty należące do sfery publicznej sektora finansowego – przyjmując, że wprowadzanie takiej regulacji o charakterze horyzontalnym pozostawałoby rzeczywiście celowe i uzasadnione.

W powyższym kontekście zwrócić należy uwagę, że udział w sieci bezpieczeństwa finansowego w sposób naturalny statuuje NBP obok takich instytucji jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Szczególna rola banku centralnego w systemie finansowym pozwala czynić porównania do Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. i Giełdy Papierów Wartościowych S.A. oraz podmiotów od nich zależnych. W dalszej kolejności uprawnione wydaje się odnoszenie kwestii proponowanych w projektowanej ustawie regulacji dotyczących wysokości wynagrodzeń i stanu majątkowego osób zajmujących stanowiska kierownicze także do podmiotów będących uczestnikami rynku finansowego, których działalność pozostaje pod efektywną kontrolą Skarbu Państwa. Chodzi tu w szczególności o: Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju, Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna, Bank Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna, Alior Bank Spółka Akcyjna, Bank Ochrony Środowiska Spółka Akcyjna, Bank Pocztowy Spółka Akcyjna.

Wprowadzenie proponowanych w projektowanej ustawie regulacji, których zakres podmiotowy ograniczałby się do NBP i osób w nim zatrudnionych, może być traktowane jako dyskryminujące pracowników banku centralnego. W tym kontekście podkreślić należy, że uregulowania dyskryminujące sytuację prawną NBP i jego pracowników w przywołanym tu zakresie oceniane być mogą jako nie mające uzasadnionego charakteru różnicowanie sytuacji prawnej pracowników NBP w stosunku do pracowników pozostałych podmiotów należących do sfery publicznej sektora finansowego. **W konsekwencji, rozwiązania te mogą być uznane za niezgodne z art. 32 Konstytucji.**

2. Projektowana regulacja zmieniająca art. 66 ustawy o Narodowym Banku Polskim wprowadzi nierówne traktowanie pracowników instytucji publicznych, których zadaniem jest zapewnienie stabilności systemu finansowego.

W Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, działającym na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1937, z późn.zm.), w prawie powszechnym uregulowane są jedynie wynagrodzenia członków Rady Funduszu (art. 7 ust. 9 i 11 ustawy). Natomiast w stosunku do pracowników ustawodawca nie podjął próby regulacji systemu wynagrodzeń, pozostawiając te zagadnienia w kompetencji Zarządu BFG.

W stosunku do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego i jego zastępców oraz pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego ustawodawca w art. 20 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym

(Dz. U. z 2018 r. poz. 621) przesądził, że sposób ustalania wysokości wynagrodzeń i nagród zostanie uregulowany w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, z uwzględnieniem poziomu płac w instytucjach nadzorowanych przez KNF.

W Banku Gospodarstwa Krajowego, który jest bankiem państwowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1543) wynagrodzenia członków zarządu oraz rady nadzorczej ustalane są na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2190). Natomiast ustalanie zasad wynagradzania pracowników BGK, w tym ich wysokości pozostawione zostało w wyłącznych kompetencjach organów BGK, a ustawodawca nie wprowadził ograniczeń odnośnie wysokości wynagrodzeń.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż każda z tych instytucji jest nadzorowana przez organy rządowe. W Banku Gospodarstwa Krajowego zadania podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki, jak również ten minister nadaje BGK statut (art. 11a oraz art. 2 ust. 3 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego). W stosunku do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nadzór nad działalnością funduszu sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem (art. 14 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji). Nadzór nad działalnością Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 3 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że propozycja ograniczenia kompetencji Zarządu NBP w kształtowaniu wynagrodzeń, nie tylko ogranicza niezależność NBP, ale również jest niezgodna z rozwiązaniami zastosowanymi dla instytucji nadzorowanych przez rząd, w których przyjęto zasadę nieingerowania ustawodawcy w kompetencje zarządu w zakresie kształtowania w tych instytucjach wynagrodzeń (Bank Gospodarstwa Krajowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny), albo zasadę kształtowania wynagrodzeń z uwzględnieniem poziomu płac w instytucjach nadzorowanych (Urząd KNF), na wzór obowiązującego obecnie art. 66 ustawy o Narodowym Banku Polskim, stanowiącym że wielkość środków na wynagrodzenia pracowników NBP ustala się z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.

3. Niezależnie od powyższego, mając na względzie, że projekt przewiduje wprowadzenie ograniczeń ustawowych dla wysokości wynagrodzenia pracowników NBP, podnieść należy, iż wszelkie zmiany ustawowe dotyczące banku centralnego

będącego członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych, ustanowionego Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), powinny podlegać analizie ich zgodności z przepisami UE oraz być tak wprowadzane, by zapewnić pełną ich zgodność.

Stosownie do stanowiska Europejskiego Banku Centralnego zawartego 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.”¹.

„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.”².

„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 prowadzące do obniżenia wynagrodzeń pracowników krajowego banku centralnego nie powinny zakłócać zarządzania jego

¹ *Raport o Konwergencji EBC 2018 (RoK)*, str. 24 w wersji polskiej

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.pl.pdf?d9bdfc0cb29364a6aedb102a02457b47>.

² RoK, str. 28.

własnymi środkami finansowymi, w tym funduszami pochodzącymi z obniżenia wypłacanych przez ten krajowy bank centralny wynagrodzeń.”³.

Ww. stanowisko EBC zawarte jest również w jego opiniach odnoszących się do projektów przepisów krajowych⁴. Tym samym należy stwierdzić, że w świetle przyjętych rozwiązań Traktatowych, proponowane zmiany powinny zostać poddane ocenie ich zgodności z zasadą niezależności banku centralnego stosownie do przedstawionego stanowiska EBC.

4. W odniesieniu do osób objętych dyspozycją projektowanego art. 66 ust. 4 ustawy o NBP wynagrodzenie, a także dodatkowe składniki, mają podlegać publikacji w BIP (projektowany art. 66 ust. 5 ustawy o NBP). W związku z tym wątpliwość budzi cel projektowanego ust. 6 (w art. 66 ustawy o NBP), który wobec treści projektowanego ust. 5 w istocie jest zbędny.

Publikowanie „odrębne dla każdego stanowiska” w powiązaniu z tym, że poza wynagrodzeniem określonym „dla poszczególnych stanowisk” publikacji tej mają podlegać także dodatkowe składniki (w tym w szczególności nagrody, premie i dodatki) może wskazywać, że publikacja powinna następować w ujęciu osobowym, dotycząc imiennie osób zajmujących stanowiska wskazane w projektowanej treści art. 66 ust. 4 ustawy o NBP. Wymaga więc rozważenia, czy taki zakres jawności dotyczący wybranej kategorii pracowników NBP jest zgodny z zasadą jawności życia publicznego (art. 61 Konstytucji), która dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, dotyczy bowiem zgodnie z projektem tylko ww. kategorii osób. Dla uzasadnienia takiej wątpliwości można wskazać, że omawiana publikacja nacechowana jest wysokim poziomem szczegółowości:

- odrębnie dla każdego stanowiska;
- poza wynagrodzeniem kształtowanym przez Zarząd NBP (zgodnym z ustawowym wyznacznikiem określonym generalnie dla wynagrodzeń pracowników NBP) ma obejmować dodatkowe składniki (nagrody, premie);
- za każdy miesiąc.

³ RoK, str. 29-30.

⁴ *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, por. także wcześniejsze opinie np.: CON/2008/10; CON/2009/45; CON/2010/42; CON/2010/51; CON/2010/56; CON/2010/58; CON/2010/80; CON/2014/38.

Ponadto takie upublicznienie nie dotyka porównywalnych kategorii osób, będących pracownikami innych instytucji publicznych. Takie „wyjątkowe” traktowanie NBP w tej kwestii może zostać uznane za sprzeczne z treścią art. 130 TFUE i odbierane jako niedozwolone prawem „wywieranie wpływu na członków organów decyzyjnych (...) krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”⁵.

5. Na podstawie przepisów obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393) – zwanej dalej „ustawą opdg” – obowiązek składania oświadczeń majątkowych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, dotyczy Prezesa NBP, wiceprezesa – pierwszego zastępcy Prezesa NBP oraz wiceprezesa NBP. Oświadczenia majątkowe składane są: przez Prezesa NBP – Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, a przez wiceprezesów NBP – Prezesowi NBP (art. 1 i art. 10 ust. 1, 4 i 5 tej ustawy oraz art. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy woksp. Składanie oświadczeń majątkowych Prezesowi NBP przez pozostałych członków Zarządu NBP oraz Głównego Skarbnika NBP – Dyrektora Departamentu Emisyjno-Skarbcowego znajduje podstawę w art. 2 pkt 7 w zw. z art. 10 ust. 6 pkt 3 ustawy opdg.

Rozważenia wymaga zatem sposób formalnego ujęcia dodatkowych osób będących pracownikami NBP w ramy przepisów ustawy opdg dla realizacji celu jakim ma być składanie oświadczeń majątkowych przez te osoby.

Niezależnie od powyższego należy wyraźnie zaznaczyć, że art. 2 projektu zmieniający ustawę opdg wprowadza nierówność w traktowaniu w stosunku do innych instytucji. Projektowany art. 2 pkt 6d ustawy opdg obejmuje stosowaniem ustawy członków zarządu NBP oraz pracowników NBP zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej i jego zastępców, a także osoby zajmujące stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu lub jego zastępcy. Należy zważyć, że w stosunku do pracowników banków państwowych (BGK) ograniczenia wynikające z ustawy obejmują jedynie pracowników banku państwowego zajmujących stanowiska prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika, natomiast pozostali pracownicy ograniczeniom z ustawy nie podlegają. Nie są również objęci ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne pracownicy pozostałych instytucji tj. BFG oraz KNF, z wyłączeniem przewodniczącego i zastępców

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

KNF, którzy ustawie podlegają. Należy również zwrócić uwagę, iż ograniczenia z tej ustawy to nie tylko obowiązek składania oświadczeń majątkowych, ale również m.in. zakaz posiadania więcej niż 10 % udziałów w spółkach, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek (art. 4 ustawy). Termin wejścia w życie projektowanej ustawy oraz brak przepisów przejściowych może narazić te osoby na konieczność podjęcia niekorzystnych rozporządzeń majątkowych.

6. Ustawa opdg co do zasady weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., a regulacje przewidziane w art. 3 projektu poselskiego dotyczyć będą osób, które nie tylko przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji, ale także przed dniem wejścia w życie ustawy opdg zajmowały stanowiska wskazane w projektowanym art. 3, który skutkował będzie wstecz w odniesieniu do prywatności tych osób. Taka retroaktywność nie znajduje w ocenie NBP uzasadnienia.

Art. 3 projektu ustawy narusza fundamentalną zasadę niedziałania prawa wstecz. Podstawą prawa do uzyskiwania przez obywateli informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Informacje o których mowa w art. 3 ww. projektu obejmują rok 1995. Tymczasem obowiązująca Konstytucja RP została uchwalona w roku 1997, zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej datowana jest na dzień 6 września 2001 r.

Ponadto Konstytucja RP została uchwalona w wyniku przemian społeczno-ustrojowych, jakie zaszły w Polsce po upadku komunizmu. W chwili obecnej istnieje inny ustroj polityczny, a co za tym idzie inne uwarunkowania prawne i inne spojrzenie na kwestie praw obywatelskich. Dopiero Konstytucja z 1997 r. w art. 61 wprowadziła uprawnienie do uzyskania przez obywateli informacji publicznej. Ta sama Konstytucja uregulowała też kwestie praw i wolności obywatelskich, w tym prawo do ochrony prywatności. Nie można zatem na podstawie dzisiejszej Konstytucji nakładać wstecz, na osoby żyjące i działające w innych warunkach ustrojowych takiego obowiązku tym bardziej, że nie istniało wtedy konstytucyjne pojęcie „informacja publiczna”. Analizując przepisy Konstytucji RP i ustaw zwykłych należy mieć na uwadze wyżej wskazaną cezurę czasową tym bardziej, że ani Konstytucja RP, ani ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wypowiadają się, jak ich przepisy dotyczące informacji publicznej mają być stosowane do okresów przeszłych, sprzed wejścia w życie Konstytucji RP.

Stosownie do art. 61 ust. 1 Konstytucji „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek

organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Konstytucja określa więc, kto ma prawo do uzyskania informacji stanowiących informację publiczną. Określa też zakres tej informacji. Ponadto, Konstytucja RP w art. 61 ust. 4 stanowi, iż tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Opublikowanie w BIP informacji o wysokości wynagrodzenia osób zajmujących w NBP określone stanowiska począwszy od 1995 r. nie ma charakteru „dostosowującego”, jak to ujęto w uzasadnieniu projektu (str. 2 akapit 3 uzasadnienia).

Przepisy wprowadzane „na potrzeby nowego obowiązku” powinny być ściśle z tym obowiązkiem związane i mogą dotyczyć osób, które mają podlegać nowym obowiązkom od dnia ich wejścia w życie. Tymczasem projektowany art. 3 dotyczyć miałby także osób, które zajmowały stanowiska w NBP w czasie, gdy nie było jeszcze obowiązującej ustawy, a osoby te nie były objęte jej zakresem i określonymi obowiązkami i nie będą również objęte obowiązkami z ustawy opdg po wejściu w życie nowelizacji.

W świetle powyższego podkreślić należy, że projektowany art. 3 nie ma charakteru przepisu przejściowego, tylko szczególnego, kreującego dla części wskazanych w nim osób zupełnie nowy i szczególny stan prawny polegający na upublicznieniu informacji wrażliwych. W związku ze wskazanymi wyżej skutkami przepisu takiego nie można usprawiedliwiać równością wszystkich wobec prawa, bowiem sytuacja prawna objętych nim osób jest dalece zróżnicowana.

Ponadto wątpliwości prawne dotyczące omawianego art. 3 projektu wzmacnia również fakt, że stanowi on o informacjach obejmujących spersonalizowane dane osobowe objęte ochroną na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) oraz służącej stosowaniu tego rozporządzenia ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000).

7. Zmiany ustawowe o tak dużym znaczeniu wymagają stosownego *vacatio legis* (jak się wydaje – minimum trzymiesięcznego), którego nie zapewnia art. 4 projektu, przewidujący wejście w życie projektowanej ustawy „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”. Dodatkowo należy zauważyć, że taki termin wejścia w życie wpływa na ocenę innych projektowanych przepisów w zakresie ich możliwej wykonalności.

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 TFUE⁷. Obowiązek zasięgnięcia 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 o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości UE⁸.

II.

Podtrzymując wszystkie zaprezentowane wyżej racje o charakterze generalnym i argumentację szczegółową, gdyby jednak projektodawca, m.in. pomimo zgłoszonych w części I niniejszego stanowiska zastrzeżeń, zdecydował o dalszym procedowaniu projektu ustawy, NBP przedstawia następujące zmiany do poszczególnych projektowanych regulacji wraz z ich związłym uzasadnieniem:

1. Ad art. 1 projektu – zmiany do art. 66 ustawy o NBP:

- 1) Art. 66 ust. 1: ***„Wielkość środków na wynagrodzenia ustalana jest corocznie w planie finansowym NBP, z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.”.***

⁷ 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.

⁸ Por. Przewodnik dot. zasięgnięcia 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>.

NBP ponosi ryzyko utraty najwartościowszych, kluczowych pracowników (w tym dyrektorów departamentów realizujących główne ustawowe zadania banku centralnego) na rzecz właśnie podmiotów z sektora bankowego. Konkuruje również z porównywalnymi podmiotami w procesach rekrutacji pracowników. W szczególności wobec konieczności zatrudniania przez bank centralny pracowników o kompetencjach poszukiwanych przez banki komercyjne i inne instytucje finansowe oraz instytucje międzynarodowe, wynagrodzenia oferowane pracownikom banku centralnego powinny być kształtowane – zgodnie z dotychczas obowiązującą ustawą w tym zakresie – z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.

- 2) Art. 66 ust. 3.: ~~„Zasady wynagradzania pracowników NBP ustalane są przez Zarząd NBP w drodze uchwały. Zarząd NBP kształtuje wynagrodzenie dla poszczególnych kategorii stanowisk przy założeniu, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia całkowitego Prezesa NBP.”.~~

Proponowany w projekcie poselskim zapis ograniczający kompetencje Zarządu NBP w kształtowaniu wynagrodzeń ogranicza niezależność NBP, a także jest niezgodny z rozwiązaniami zastosowanymi dla instytucji nadzorowanych przez rząd, w których przyjęto zasadę nieingerowania ustawodawcy w kompetencje zarządu w zakresie kształtowania w tych instytucjach wynagrodzeń (Bank Gospodarstwa Krajowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny), albo zasadę kształtowania wynagrodzeń z uwzględnieniem poziomu płac w instytucjach nadzorowanych (Urząd KNF), na wzór obowiązującego obecnie art. 66 ustawy o Narodowym Banku Polskim, stanowiącym że wielkość środków na wynagrodzenia pracowników NBP ustala się z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.

Proponowane w projekcie ustawy wprowadzenie poziomu maksymalnego wynagrodzenia dla pracowników NBP w wysokości 0,6-krotności wynagrodzenia całkowitego Prezesa NBP, którego skutkiem byłoby obniżenie poziomu wynagrodzeń kadry kierowniczej – a w konsekwencji (dla zachowania racjonalnej rozpiętości płac) wynagrodzeń pracowników na pozostałych stanowiskach w banku centralnym – do poziomu wyraźnie niższego niż w bankach komercyjnych na stanowiskach o zbliżonym zakresie obowiązków oraz odpowiedzialności może

prowadzić do utraty znacznej części doświadczonych pracowników o wysokich kwalifikacjach przez bank centralny.

Wspomniane powyżej rozwiązanie może także stwarzać ryzyko kadrowe w przypadku rekrutacji i utrzymania pracowników niższych szczebli. Pracownicy ci mogliby bowiem podejmować zatrudnienie w banku centralnym w celu zdobycia kwalifikacji i doświadczenia, by później poszukiwać lepiej płatnej pracy w sektorze finansowym, gdyż potencjalnemu awansowi na stanowiska kierownicze w NBP nie mogłoby towarzyszyć odpowiednie do wzrostu zakresu obowiązków i odpowiedzialności zwiększenie wynagrodzenia.

W efekcie bank centralny, mimo ponoszenia istotnych nakładów – zarówno w wymiarze finansowym, jak i zaangażowania bardziej doświadczonych pracowników – nakierowanych na szkolenia i rozwój kompetencji pracowników, może mieć trudności z późniejszym utrzymaniem pracowników niższego szczebla. Brak ustawowych gwarancji zarobków, przy jednoczesnym, arbitralnym regulowaniu progu wynagrodzeń, może doprowadzić do niemożliwości zatrzymania w banku ekspertów i specjalistów, a także do trudności z zatrudnieniem nowych, co prawdopodobnie będzie miało negatywne przełożenie na realizację zadań NBP, a zatem i na wynik finansowy banku. Wykwalifikowani specjaliści są niezbędni dla skutecznego zarządzania między innymi rezerwami walutowymi NBP, które to zarządzanie ma bezpośredni wpływ na zysk NBP.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że nie jest uprawnione dodawanie ograniczenia kształtującego politykę płacową w banku centralnym, szczególnie w warunkach braku analizy projektowanych rozwiązań m.in. w kontekście ich wpływu na zasadę niezależności banku centralnego oraz organizację pracy w NBP.

Podsumowując istotę przedstawionych wyżej rozwiązań, w projektowanym art. 66 ust. 1 i 3 ustawy o NBP łącznie niezbędne jest co najmniej:

- pozostawienie odniesienia do poziomu płac w sektorze bankowym,
- utrzymanie kompetencji Zarządu NBP do ustalania zasad wynagradzania pracowników NBP

– co związane jest z koniecznością zachowania konkurencyjności NBP na rynku pracy. NBP ponosi bowiem ryzyko utraty najwartościowszych, kluczowych pracowników (w tym dyrektorów departamentów realizujących główne ustawowe zadania banku centralnego) na rzecz właśnie podmiotów z tego sektora. Konkuruje również z tymi podmiotami w procesach rekrutacji pracowników.

Należy podkreślić że nie ma uzasadnienia dla odstąpienia od odnoszenia polityki płacowej banku centralnego wobec pracowników do poziomu płac w sektorze bankowym. Odniesienie to istnieje w kolejnych ustawach regulujących organizację i funkcje NBP od 1989 r. i zostało wprowadzone z uwagi na zadania, jakie są wykonywane przez bank centralny. Narodowy Bank Polski jest tzw. bankiem banków, tj. nie tylko podmiotem wykonującym zadania z zakresu prowadzenia polityki pieniężnej, innych ustawowych zadań związanych ze szczególnym statusem banku centralnego, ale również instytucją wykonującą szereg zadań związanych z czynnościami bankowymi i działalnością sektora bankowego, a zatem wykonuje działalność podobną do tej, jaką wykonują banki komercyjne. W tym zakresie bank centralny konkuruje z bankami o odpowiednio wykwalifikowanych pracowników.

- 3) Art. 66 ust. 4: *„Wysokość wynagrodzeń Prezesa, Wiceprezesów, Członków Zarządu, ~~osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze, w szczególności osób kierujących komórkami organizacyjnymi oraz zastępców osób kierujących komórkami organizacyjnymi~~ oraz uchwała Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP – są jawne i podlegają publikacji przez Prezesa NBP w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy publikacja.”.*

Publikacja informacji odnośnie wynagrodzeń powinna dotyczyć wyłącznie osób pełniących funkcje publiczne, w pozostały zakresie może z kolei dotyczyć zasad wynagrodzenia określonych odpowiednią uchwałą Zarządu NBP.

W świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji osoba pełniąca funkcję publiczną staje się nią poprzez wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zdanie drugie *in fine*). W orzeczeniu z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie sygn. K 17/05, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” nie jest równoznaczne z pojęciem „osoba publiczna”, który to termin jest pojęciem szerszym. W pojęciu „osoba pełniąca funkcję publiczną” chodzi zatem o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów.

Cechą relewantną wyróżniającą kategorię „osób pełniących funkcje publiczne” jest więc rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego.

W odniesieniu do NBP warunek ten niewątpliwie spełniają osoby wchodzące w skład Zarządu NBP, który jest organem kierującym działalnością NBP, *vide* art. 17 ust. 1 ustawy o NBP.

- 4) Art. 66 ust. 5: „*Wysokość wynagrodzeń, o których mowa w ust. 4, publikuje się odrębnie dla każdego stanowiska w Narodowym Banku Polskim z uwzględnieniem całkowitego wynagrodzenia ~~za każdy miesiąc, a także dodatkowych składników wynagrodzenia~~, w tym w szczególności nagród, premii i dodatków, wypłaconego w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym dokonuje się publikacji.”.*

Pomimo wątpliwości co do zasadności wprowadzania tego przepisu, propozycja ma charakter precyzujący i porządkujący. Sugerowane zmiany po pierwsze gwarantują, że publikowane będzie „całkowite” wynagrodzenie wypłacone w danym roku, a po drugie uwzględniają fakt, iż wynagrodzenie przysługujące pracownikom NBP wypłacane jest w różnych okresach: miesięcznie, kwartalnie i rocznie (uniknie się w ten sposób dezinformacji wynikającej z kumulacji w niektórych miesiącach wypłaty różnych składników wynagrodzenia).

2. Ad art. 2 projektu – zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne:

Art. 2 pkt 6d: „6d) członków zarządu Narodowego Banku Polskiego oraz pracowników Narodowego Banku Polskiego zajmujących stanowiska dyrektora Oddziału Okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu ~~i~~ lub jego zastępcy.”.

W projektowanym art. 2 pkt 6d – zmiana „i” na „lub” ma charakter logiczno-porządkowy.

3. Ad art. 3 projektu:

Art. 3: „Prezes NBP opublikuje w BIP na stronie podmiotowej NBP w terminie ~~30 dni~~ 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy uchwały z Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP z lat ~~1995–2002~~–2018 oraz informację o wysokości wynagrodzenia w tych latach otrzymywanego przez Prezesa NBP,

~~wiceprezesów NBP, pozostałych członków Zarządu NBP, pracowników NBP zajmujących stanowiska dyrektora Oddziału Okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem placowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy."~~

Regulacja przewidziana w art. 3, analogicznie do postulowanego brzmienia art. 66 ust. 4 ustawy o NBP, powinna dotyczyć wyłącznie osób pełniących funkcje publiczne.

W przypadku, gdyby przepis miał dotyczyć innych osób niż pełniące funkcje publiczne, podkreślić należy, że taka regulacja obejmowałaby osoby, które zajmowały określone stanowiska przed ewentualnym wejściem w życie ustawy, co oznaczałoby rozciągnięcie skutków analizowanego przepisu z mocą wsteczną w obszarze prywatności osób, których będzie dotyczył. W szczególności niniejsze rozwiązanie może doprowadzić do naruszenia dóbr osobistych określonych osób i generować m.in. ryzyko roszczeń z ich strony wobec Skarbu Państwa.

Niezależnie od kwestii podstawowych, podniesionych wyżej, w przypadku jeżeli projektowany przepis, co do zasady, miałby zostać utrzymany w projekcie, z perspektywy jego przyszłej wykonalności, wymagane byłoby przedłużenie terminu publikacji właściwych danych (do 6 miesięcy) i skrócenie przedziału czasu, z którego mają być publikowane te dane. Niniejsza propozycja wynika z faktu, iż informatyczny system kadrowo-płacowy funkcjonuje w NBP od 2002 roku. Dane za lata poprzednie przechowywane są w formie papierowej, w archiwach rozproszonych na terenie całego kraju (w oddziałach okręgowych NBP).

4. Ad art. 4 projektu:

Art. 4: „~~Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po upływie trzech miesięcy po dniu od dnia ogłoszenia.~~"

Zmiany ustawowe o tak dużym znaczeniu wymagają stosownego *vacatio legis*. W świetle art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W treści uzasadnienia projektu brak jest szczegółowego przedstawienia okoliczności wskazujących na spełnienie przesłanek, o których mowa we wskazanym wyżej przepisie. Mając na uwadze, że ewentualny termin wejścia w życie analizowanej regulacji wpływa także na ocenę innych projektowanych przepisów w zakresie ich możliwej wykonalności, rozwiązaniem uzasadnionym pozostaje określenie trzymiesięcznego *vacatio legis*.

III.

Przedstawiając powyższe stanowisko, nadmieniam jednocześnie, że zmiany proponowane w projekcie ustawy spotkały się ze zdecydowaną negatywną opinią działających w NBP organizacji związkowych, tak ze względu na treść tych zmian, jak i sposób ich procedowania (w szczególności: z pominięciem dialogu społecznego), tym bardziej, że dotyczą kwestii newralgicznych dla pracowników.

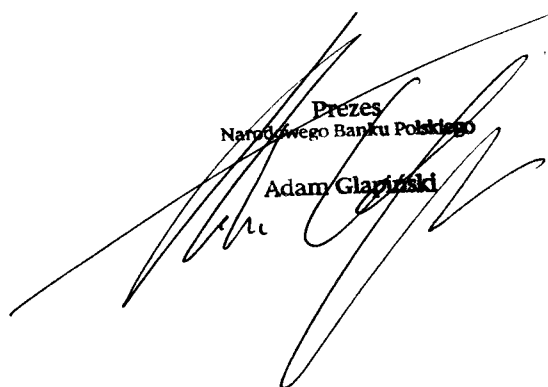
IV.

W przypadku nieuwzględnienia uwag NBP wstępnie przewiduję następujące możliwe konsekwencje ewentualnego wejścia w życie projektowanej ustawy:

1. Konieczność zmiany zasad wynagradzania pracowników NBP związanych z proponowanym ograniczeniem wynagrodzenia, co w konsekwencji może wymagać wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i płacy wszystkim pracownikom Banku.
2. W odniesieniu do około 25% ogółu pracowników NBP można spodziewać się odmowy przyjęcia nowych warunków zatrudnienia. Dotyczyć to może zwłaszcza osób o najwyższych kompetencjach, do których już w chwili obecnej, zgłasza się sektor komercyjny z ofertami pracy.
3. Dodatkowo, w odniesieniu do około 330 pracowników NBP, które nabyły prawo do emerytury, możliwa jest rezygnacja z pracy w relatywnie krótkim terminie.
4. Uwzględniając okoliczności wskazane w pkt 2 i 3, utrata doświadczonej kadry w średnim okresie czasu mogłaby sięgnąć około 35% ogółu pracowników NBP.

5. Przedstawione wyżej zdarzenia mogłyby w szczególności doprowadzić do:

- 1) zagrożenia ciągłości niezakłóconego realizowania zadań ustawowych NBP m.in. ze względu na wstępnie szacowane potencjalne tempo odpływu doświadczonej kadry i brak możliwości szybkiego pozyskania do pracy w NBP osób o analogicznej wiedzy i doświadczeniu zawodowym;
- 2) istotnego osłabienia możliwości sprawnej reakcji NBP zwłaszcza w przypadku zdarzeń o charakterze nagłym, wymagających podjęcia czynności skomplikowanych lub nietypowych w krótkim reżimie czasowym;
- 3) pogłębienia się niepokoju wśród pracowników NBP, oddziałującego negatywnie na poziom wykonywanych zadań m.in. z perspektywy efektywności i jakości świadczonej pracy;
- 4) konieczności odbudowy kompetencji, co wymagałoby właściwego przedziału czasu, którego długość uzależniona byłaby m.in. od skali odejść i możliwości zatrudnienia odpowiednich pracowników przy uwzględnieniu stanu rynku pracy, w tym oczekiwań płacowych zgłaszających się kandydatów.



Prezes
Narodowego Banku Polskiego
Adam Glapiński