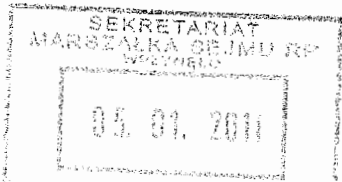


PREZES
Marek Belka

DP-IV-WP-024-742/10

Warszawa, dnia 5 stycznia 2011 r.



65-022-1404 (2)/10

Pan

Grzegorz Schetyna

Marszałek Sejmu RP

Wznowiony Pełniący Kancelarii,

W nawiązaniu do pisma znak: GMS-WP-183-202/2010, przekazującego przedstawiony przez Prezydenta RP *projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 3598), uprzejmie przedstawiam stanowisko Narodowego Banku Polskiego do tego projektu.

Grzegorz Schetyna,

Wznowiony Pełniący Kancelarii,

Stanowisko Narodowego Banku Polskiego

wobec przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu *ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (druk sejmowy nr 3598).

Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt *ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 3598) zawiera m.in. zmiany dotyczące centralnego banku państwa i jego organów, co stanowi konieczny element przygotowania polskiego porządku prawnego do wprowadzenia w Polsce euro jako krajowego środka płatniczego. Projekt ten należy zatem przyjąć z uznaniem, gdyż konwergencja prawna stanowi niezbędny element przygotowania do efektywnego przystąpienia Polski do Strefy Euro.

Wejście Polski do Strefy Euro niewątpliwie wpłynie na funkcje Narodowego Banku Polskiego oraz jego organy. Teza ta została już dawno wypowiedziana w doktrynie.¹ Należy stwierdzić m.in., że NBP utraci, na rzecz Europejskiego Banku Centralnego, kompetencje związane z prowadzeniem samodzielnej polityki pieniężnej. W obecnym stanie prawnym to Rada Polityki Pieniężnej odpowiedzialna jest za coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej i wykonywanie innych zadań związanych z prowadzeniem polityki pieniężnej. Mając na uwadze ww. zmianę w zakresie zadań NBP należy zaaprobować nie tylko dekonstytucjonalizację, ale w istocie likwidację RPP, co wymagać będzie także dokonania gruntownej nowelizacji szeregu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.), nie tylko przepisów odnoszących się do RPP. Wynikające stąd liczne kwestie szczegółowe, w tym związane z przejęciem niektórych kompetencji zlikwidowanej RPP przez Zarząd NBP, wymagać będą zatem

¹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 574 i nast.

uregulowania w ustawodawstwie zwykłym. Podkreślić przy tym należy, że prawo unijne nie przesądza, jaka ma być struktura oraz organy krajowego banku centralnego.

W art. 1 pkt 4 projektu zaproponowano skreślenie w art. 198 w ust. 1 Konstytucji RP wyrazów „Prezes Narodowego Banku Polskiego”, co jest równoznaczne z wyłączeniem Prezesa NBP z kręgu osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Nie jest natomiast w pełni jasny pogląd wyrażony w tym zakresie na str. 5 uzasadnienia projektu, iż dostosowanie do prawa europejskiego wymaga unormowania odpowiedzialności Prezesa NBP w ustawie zwykłej. Rekomendowane rozwiązanie nie ogranicza się tu bowiem jedynie do umiejscowienia poświęconych tej kwestii przepisów w ustawie zwykłej, a nie zasadniczej, jak ma to miejsce obecnie. Problem odpowiedzialności Prezesa NBP obejmuje także właściwe ukształtowanie jej przesłanek, chociaż należy zwrócić uwagę, że także obecnie odnośne unormowania ustawy o Trybunale Stanu, w tym kwestia bezpośrednich skutków orzeczenia Trybunału Stanu, uznawane są za problematyczne². Z tego punktu widzenia, po przyjęciu omawianej zmiany postanowień art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, zakres (przesłanki) odpowiedzialności Prezesa NBP powinien zostać wyczerpująco uregulowany w ustawie o NBP, w bezpośrednim nawiązaniu do postanowień art. 14 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, a zatem zakres tej odpowiedzialności powinien w istocie zostać ograniczony do tamże wymienionych przesłanek.

W wymagającej rozstrzygnięcia kwestii zakresu kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wobec NBP, projekt przewiduje skreślenie wyrazów

² por. P. Kucharski: *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP w świetle prawa UE*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2010, s.19-28.

„Narodowego Banku Polskiego” w art. 203 ust. 1 Konstytucji RP oraz określenie przedmiotu i zakresu kontroli NIK w nowym brzmieniu art. 227 ust. 2. Takie umiejscowienie nowej regulacji może być uznane za dyskusyjne.

Wydaje się bowiem, że ze względu na znaczny stopień szczegółowości uregulowań w omawianym obszarze kontroli NIK, uzasadnione byłoby umiejscowienie stosownej regulacji raczej w ustawodawstwie zwykłym, tj. ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, a nie w ustawie zasadniczej. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przepisy te powinny kształtować zakres kontroli NIK wobec NBP w sposób określony w art. 227 ust. 2 projektu, z tą jednak różnicą, że kontrola taka mogłaby być wykonywana co najwyżej według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Zasadne jest natomiast wyłączenie (pominięcie) kryterium celowości, bowiem jego zastosowanie prowadziłyby do dokonywania przez NIK oceny zgodności działań NBP z określonymi dla niego celami w zakresie polityki pieniężnej, co może potencjalnie prowadzić do naruszenia instytucjonalnej niezależności NBP³.

W odniesieniu do propozycji przedstawionych w art. 227 Konstytucji RP (art. 1 pkt 7 projektu) należy pozytywnie ocenić rozwiązanie polegające na wskazaniu wprost w Konstytucji RP, że NBP współtworzy Europejski System Banków Centralnych. Dyskusyjna jest natomiast celowość, jak i merytoryczna poprawność, wprowadzania do Konstytucji RP postanowienia w brzmieniu proponowanym w art. 227 ust. 1 zdanie drugie, tj. zapewniania przez NBP stabilności cen. Cele działalności NBP, po jego integracji prawnej w ramach ESBC, muszą bowiem uwzględniać jego współuczestnictwo w realizacji celów ESBC i funkcji tego Systemu. Zgodnie z art. 127 ust. 1 TFUE oraz art. 2 Statutu,

³ Por. Międzyinstytucjonalny Zespół Roboczy do spraw Dostosowań Prawnych, *Kierunki rozwiązań legislacyjnych zapewniających zgodność przepisów Konstytucji RP z prawem Unii Europejskiej w związku z wprowadzeniem waluty euro na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, grudzień 2010 r.

głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Celem ubocznym realizowanym bez uszczerbku dla celu głównego jest wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii. Uwzględniając powyższe, należy zrezygnować z celu sformułowanego jako zapewnianie stabilności cen. Z kolei mając na względzie m.in. wymagany stopień ogólności norm konstytucyjnych, za nieuzasadnione wydaje się uwidacznianie wskazanych wyżej szczegółowych relacji pomiędzy ESBC a polskim bankiem centralnym w przepisie konstytucyjnym określającym status NBP (art. 227 ust. 1). Możliwe jest to poprzez stosowne doprecyzowanie regulacji dotyczących zadań NBP w przepisach ustawodawstwa zwykłego, tj. w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.⁴

Dyskusyjna jest również celowość wprowadzenia do Konstytucji RP postanowienia w brzmieniu proponowanym w art. 227 ust. 1 zdanie trzecie. Wprawdzie stanowi to próbę uwzględnienia uwag zgłaszanych w tym obszarze w raportach o konwergencji EBC i KE, to jednak może być uznane przez te podmioty za nie w pełni oddające treści art. 130 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 7 Statutu ESBC i EBC. Natomiast wierne przenoszenie obu wymienionych przepisów do polskiej ustawy zasadniczej prowadziłyby do wprowadzenia do niej nieznannej dotychczas terminologii.

Dla obowiązywania zasady niezależności NBP, a przez to respektowania zakazów wyrażanych w art. 130 TFUE i art. 7 Statutu ESBC i EBC, nie jest konieczne jej odzwierciedlenie *expressis verbis* w polskim porządku prawnym. W świetle dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego⁵ nie wydaje się budzić wątpliwości stwierdzenie, że zakaz starania się o instrukcje

⁴ Patrz przypis 2.

⁵ Zob. wyroki TK: z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. K 25/99; OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. K 26/03; OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95), z dnia 22 września 2006 r. (sygn. U 4/06; OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109) oraz z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

lub ich przyjmowania przez NBP (wyrażony w art. 130 TFUE i art. 7 Statutu ESBC i EBC) obowiązuje w polskim prawie. Reguła taka wynika bowiem z konstytucyjnego statusu NBP⁶ oraz wynikała z TWE, oraz można ją zrekonstruować w drodze wykładni Statutu ESBC i EBC, których zasady, co podkreślił Trybunał, są wiążące dla wszystkich organów państwa, nie wyłączając Sejmu i Senatu⁷; warto także przypomnieć, że od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej art. 130 TFUE oraz art. 7 Statutu ESBC i EBC obowiązują wprost.

Pewne wątpliwości może budzić użycie w art. 3 projektu zwrotu „wchodzą w życie z dniem, w którym środkiem pieniężnym w Rzeczypospolitej Polskiej stanie się wspólna waluta państw członkowskich Unii Europejskiej – euro”.

Euro jest wspólną walutą - środkiem płatniczym - państw członkowskich, które przyjęły tę walutę, jako swój pieniądz (środek płatniczy). Nie wszystkie jednak państwa członkowskie Unii Europejskiej są państwami, w których wspólną walutą jest euro.

Z kolei termin „środki pieniężne”, w szerokim jego rozumieniu, obejmuje pieniądze krajowe i zagraniczne, tak w gotówce, jak i na rachunkach bankowych, a także rozrachunkowe jednostki pieniężne.

W Polsce euro jest już, w takim szerokim ujęciu, „środkiem pieniężnym”, a ściślej znaki pieniężne nominowane w euro (banknoty i monety) są walutą obcą, czyli zagranicznymi środkami płatniczymi, będącymi poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawnym środkiem płatniczym. (zob. art. 2 ust. 1 pkt

⁶ J. Warych, *Nowelizacja ustawy o NBP z dnia 18 grudnia 2003 r.*, (w:) A. Jakubiak, A. Kawulski, E. Kryński, H. Nakoneczny, B. Smykła, R. Tollik, J. Warych, *Nowe regulacje bankowe*, NBP, Warszawa, październik 2004 r., s. 67 (publikacja udostępniona na stronie: www.nbp.pl/publikacje/nowe_regulacje/nowe_regulacje.pdf).

⁷ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. U 4/06).

8 – 10 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe, Dz. U. Nr 141, poz. 1178, z późn. zm.). Jednocześnie „środkiem pieniężnym” jest też waluta polska, czyli znaki pieniężne (banknoty i monety) nominowane w złotych – czyli *pieniądz polski* w rozumieniu obowiązującego art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, czyli waluty polskiej, o której mowa art. 358 § 1 k.c. – zob. art. 1 – 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 1 pkt 6 – 7 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 141, poz. 1178, z późn. zm.).

Ponieważ w projektowanym przepisie chodziło o określenie daty wejścia w życie przez jej odniesienie do wprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej waluty euro jako środka płatniczego, zastępującego obecną jednostkę pieniężną będącą pieniądzem polskim w rozumieniu obecnego art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, to wydaje się, że w art. 3 należałoby rozważyć użycie innego wyrażenia, bardziej adekwatnego do celu tego przepisu. Można byłoby np. wskazać na *dzień wprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej waluty euro (jako środka płatniczego, zastępującego obecną jednostkę pieniężną)*. Terminologii takiej, tj. *(wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską)* używają już obowiązujące przepisy, np. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 11, poz. 60) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 195, poz. 1505).

Niezależnie od stanowiska wyrażonego wobec uregulowań zaproponowanych w omawianym projekcie ustawy, należy zwrócić uwagę na istniejącą, zdaniem NBP, potrzebę - dalej idącej niż w projekcie - nowelizacji

art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Akty Prezydenta RP dotyczące powołania i odwołania wiceprezesów NBP oraz pozostałych członków Zarządu NBP powinny zostać wyłączone z obowiązku kontrasygnowania ich przez Prezesa Rady Ministrów. Zaproponowane rozwiązanie niewątpliwie sprzyjać będzie bowiem realizacji i umocnieniu fundamentalnej zasady niezależności banku centralnego.

Odrębnego rozważenia wymaga także kwestia zasadności przekazania *projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w zakresie zmian dotyczących NBP, do Europejskiego Banku Centralnego w celu przeprowadzenia konsultacji zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TFUE, art. 4 Statutu ESBC i EBC oraz Decyzji Rady 415/98.