

SZYMON PAWŁOWSKI<sup>1</sup>

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## KONSTYTUCYJNE WARUNKI UCZESTNICTWA W UNII WALUTOWEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

**Słowa kluczowe:** EBC, NBP, unia walutowa

**Keywords:** ECB, National Bank of Poland, Monetary Union

1. W dyskusji o przystąpieniu Polski do strefy euro nie można zapominać, iż przyjęcie euro wiązać się musi ze zmianą Konstytucji RP<sup>2</sup>. Na jej niezgod-

---

<sup>1</sup> Katedra Prawa Dyplomatycznego i Dyplomacji Publicznej, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>2</sup> Przyjętym podstawowym założeniem niniejszej publikacji jest pogląd Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz wydaje się większości doktryny, że zmiana konstytucji dla przyjęcia euro jest konieczna; tym samym odrzucone zostało stanowisko prezentowane w doktrynie, iż możliwe jest przyjęcie wspólnej waluty bez zmiany art. 227 polskiej Konstytucji na skutek „prounijnej” interpretacji, zob. prezentację tych poglądów w: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Suwerenność państwowa a integracja walutowa w dobie kryzysu. Perspektywa dla Polski*, [w:] red. J. Oniszczyk, *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 430. Problem przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (UE) w ramach strefy euro i wobec jej kryzysu stał się przedmiotem wielu wypowiedzi w literaturze przedmiotu; zob. R. Balicki, *Zagadnienie „rozdziatu europejskiego” w Konstytucji RP – zagadnienia de lege ferenda*, [w:] red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, E-Wydawnictwo.

ność z Traktatami<sup>3</sup> wskazuje w swoich opiniach Europejski Bank Centralny (EBC). W jakim kierunku zmiana polskiej Konstytucji mogłaby następować,

Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 95–104; M. Bainczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej – uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 151–189; op.cit., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych związanych ze stabilizacją strefy euro z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 37–45; J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro*, Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2014; J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 23–49; M. Muszyński, *Traktatowy projekt wspólnej waluty Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2013, nr 1, s. 90–106; J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 3–17; idem, *Wejście Polski do strefy euro a problem zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Wyzwania w systemie bankowym w XXI wieku*, red. A. Piotrowska-Piątek, P. Ruczkowski Wydawnictwo WSEPiNM, Kielce 2009, s. 209; I. Kraś, *Przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej a niezależność Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2, s. 87–103; A. Kustra, *„Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 31–55; M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 9–30; B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 60–71; P. Czarny oraz A. Nowak-Far, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 45–60; M. Federowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „PWSZiPiA Studia Lubelskie” 2010, t. 6; K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 6; starszą literaturę dotyczącą przekazania kompetencji zebrał B. Opaliński, *Przekazania kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 85–100. Zob. w szczególności: A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a Unia Monetarna*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 345–361.

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2.

winno zostać wnikliwie rozpatrzone w trakcie toczonych debaty. Niniejszy artykuł stanowić ma głos w tej interesującej intelektualnie, ale również istotnej ze względu na praktykę ustrojową dyskusji.

2. Prawo wspólnotowe/unijne początkowo nie regulowało zagadnień związanych z władztwem monetarnym. Dopiero wraz z zacieśnianiem się integracji państwa członkowskie podejmowały próby stworzenia mechanizmu wzajemnej stabilizacji kursów swoich walut, aby ostatecznie stworzyć unię walutową. Z kreacją unii walutowej związana była konieczność utworzenia ram instytucjonalnych dla wykonywania władztwa monetarnego na poziomie ponadnarodowym. Państwa członkowskie zdecydowały się na stworzenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC/System), w skład którego wchodziły banki centralne wszystkich państw członkowskich, w tym Narodowy Bank Polski (NBP) oraz ponadnarodowy EBC.

Zadania postawione przed ESBC przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) wyrażone zostały przede wszystkim w dawnym art. 105 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który aktualnie uzyskał nową numerację: art. 127 TfUE. Pierwszym wymienionym zadaniem jest prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej. Zgodnie z art. 282 TfUE wspólną politykę pieniężną prowadzi Eurosystem, na który składają się EBC i krajowe banki centralne (KBC) państw, których walutą jest euro (KBC uczestniczące). W celu realizacji polityki pieniężnej Eurosystem (EBC i KBC uczestniczące) może prowadzić operacje otwartego rynku, operacje kredytowe oraz depozytowe (ang. *standing facilities*), zwane również „operacjami banku centralnego na koniec dnia” (art. 17 i 18 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego [Statut ESBC]<sup>4</sup>). Może także wymagać od instytucji kredytowych utrzymania rezerw obowiązkowych na swoich (EBC lub KBC uczestniczących) rachunkach (art. 19 Statutu ESBC). Wskazane w Statucie ESBC instrumenty prawne nie stanowią listy zamkniętej. Zgodnie z art. 20 Statutu „Rada Prezesów może, większością dwóch trzecich oddanych gło-

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30; Dz.Urz. UE z 26.10.2012 r. C 326/230; nieoficjalna skonsolidowana wersja [http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026pl\\_protocol\\_4.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pl_protocol_4.pdf) (dostęp: 10.08.2016).

sów, zdecydować o zastosowaniu innych operacyjnych metod kontroli pieniężnej, jakie uzna za stosowne”.

Do zadań ESBC należy również przeprowadzanie operacji walutowych, czyli przede wszystkim dokonywanie kupna lub sprzedaży dewiz na rynku, to jest interwencji walutowych. Członcy Systemu posiadają w tym obszarze swobodę działań, która może zostać ograniczona poprzez zawartą przez Radę Unii Europejskiej (UE) umowę międzynarodową dotyczącą utworzenia systemu wymiany walut lub inną Umową Międzynarodową dotyczącą kwestii walutowych (219 TfUE). Podkreślić należy, iż procedura zawarcia umowy międzynarodowej uwzględnia uczestnictwo EBC.

Z operacjami dewizowymi blisko związane jest następane zadanie ESBC – utrzymanie i zarządzanie rezerwami walutowymi państw członkowskich, które przyjęły euro. Zagadnienie prawa własności do rezerw walutowych pozostawiono w gestii prawodawstwa narodowego. Rezerwy walutowe mogą stanowić własność banku centralnego, ale nie muszą<sup>5</sup>. Do posiadania rezerw walutowych jest zobowiązany zarówno EBC, w maksymalnej wysokości 338 656 541,82 euro<sup>6</sup>, jak i KBC państw strefy euro (KBC uczestniczące<sup>7</sup>). Rezerwy walutowe składają się głównie ze złota, dolara amerykań-

<sup>5</sup> Szerzej o tym zagadnieniu: R. Smits, *Komentarz art. 6 Statutu ESZB*, [w:] *Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, t. 3, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Nomos Verlag, Baden-Baden 2015, nr 39–42, s. 127; tabelę przedstawiającą stosunki własnościowe rezerw walutowych przed utworzeniem Unii Walutowej opublikował R. Hasse, *Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems*, Bertelsman Stiftung, Gütersloh 1989, s. 134 i n., inne stanowisko zajmuje Christian Kroppenstedt, który opowiada się za uznaniem przeniesienia własności rezerw na EBC – por. *Komentarz do art. 30 Statutu ESBC*, [w:] *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäische Gemeinschaft*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, Baden-Baden 2003, nr 8, s. 513.

<sup>6</sup> Por. decyzję EBC/2013/26 z dnia 29 sierpnia 2013 r. określającą środki niezbędne do uzupełnienia całkowitej wartości kapitałowej EBC oraz korekty wiarygodności krajowych banków centralnych odpowiadających przekazanym rezerwom walutowym (Dz.U. L 16 z 21.1.2014, s. 47) oraz decyzję EBC/2014/61 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie opłacenia przez Lietuvos bankas kapitału, przekazania aktywów rezerwy walutowej oraz wniesienia wkładu na poczet rezerw kapitałowych i celowych EBC (Dz.U. L 50 z 21.2.2015 r., s. 44); przekroczenie wskazanej w art. 30 ust. 1. Statutu ESBC 50 mln górnej granicy wartości rezerw jest możliwe dzięki wykorzystaniu upoważnienia z art. 30 ust. 4 Statutu ESBC.

<sup>7</sup> Por. art. 31 Statutu ESBC.

skiego, japońskiego jena oraz franka szwajcarskiego. Mogą jednak składać się z walut innych państw trzecich, niebędących członkami UE, a nawet z walut państw członkowskich, które pozostały przy swojej walucie narodowej (*a contrario* art. 30 w zw. z art. 43 Statutu ESBC).

Do obowiązków ESBC należy również popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych. Wykonując swoje zadanie, EBC 4 stycznia 1999 r. wprowadził system płatniczy TARGET 2 (ang. *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer*).

Zdaniem ESBC jest również przyczynianie się do należytego wykonywania polityki nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Na podstawie art. 127 ust. 6 TfUE Rada przyjęła rozporządzenie nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi<sup>8</sup>.

EBC jest także upoważniony i zobowiązany do przedstawienia opinii aktów unijnych i krajowych w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Art. 127 ust. 4 drugi tiret TfUE wskazuje, iż konsultacji podlega „każdy projekt regulacji”. Decyzja Rady 98/415/WE w art. 1 doprecyzowuje to pojęcie, wskazując iż „projekt przepisu prawnego” oznacza wszelkie przepisy, które z chwilą, kiedy stają się prawnie wiążące i powszechnie stosowane na terytorium państwa członkowskiego, ustalają zasady odnoszące się do nieograniczonej liczby przypadków i są adresowane do nieograniczonej liczby osób fizycznych i prawnych. Z powyższej definicji wynika, iż konsultacji mają podlegać tylko akty normatywne i tylko akty prawa powszechnie obowiązującego. Twórcy Traktatów wprowadzili jedynie jedno – przedmiotowe – ograniczenie procesu konsultacji odnośnie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem EBC o jego opinię należy wystąpić w procedurze kreacji każdego aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, niezależnie od jego formy. Konsultacji z EBC będą zatem podlegały projekty ustaw, w tym o zmianie Konstytucji<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE L 287 z 29.10.2013 r., s. 63.

<sup>9</sup> Por. praktykę litewską i łotewską – Opinion of the European Central Bank of 26 October 2005 at the request of Lietuvos bankas on a draft law amending Article 125 of the Constitution of the Republic of Lithuania (CON/2005/38); Opinion of the European Central Bank of 9 June 2006 at the request of Latvian Ministry of Finance on a draft law amending the Latvian Constitution (CON/2006/27).

Na barki EBC i KBC państw strefy euro spada również podstawowe zadanie banków centralnych – emisja pieniądza. Zgodnie z art. 128 TfUE EBC i KBC uczestniczące dokonują emisji banknotów. Emisja banknotów euro przez KBC uczestniczące dokonywana jest pod ścisłym nadzorem EBC; wyraża on na nią zgodę. Banknoty euro, również wyemitowane przez EBC, są wprowadzane do obiegu oraz z niego wycofywane zawsze przez KBC uczestniczące<sup>10</sup>. Emisja bilonu pozostaje w kompetencji państwa członkowskiego, EBC decyduje jednak o jej wielkości. Warunki techniczne bilonu, za wyjątkiem wyglądu narodowej strony monet, reguluje rozporządzenie Rady UE<sup>11</sup>.

Na skutek tworzenia unii gospodarczej i walutowej władztwo monetarne zostało przeniesione na poziom ponadnarodowy, czyli na UE. W jej ramach działa ESBC, któremu to przepisy prawa pierwotnego przekazują wymienione powyżej zadania (kompetencje)<sup>12</sup>. Zadania te co do zasady zostają przydzielone obu członom Systemu. W ten sposób do członu narodowego (ale tylko w ramach Eurosystemu) wracają kompetencje przeniesione na UE, chociaż już jako kompetencje o charakterze unijnym<sup>13</sup>. Zarówno podstawowy cel Systemu, jak i jego zadania wiążą zarówno jego unijny komponent – EBC, jak i krajowe banki centralne, w tym np. Bundesbank i aktualnie częściowo NBP. Banki centralne Systemu są zobowiązane je wypełniać wewnątrz Systemu. Oprócz tego KBC mogą wypełniać zadania poza Systemem, jednak pod kontrolą EBC, który może zareagować, gdyby było ono sprzeczne z celami i zadaniami Systemu<sup>14</sup>. W Systemie dominuje EBC w sferze decyzyjnej, lecz wykonawstwo zadań następuje już w dużej mierze przez działalność KBC<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Art. 2. i 3 decyzji EBC z 6 grudnia 2001 r. w związku z emisją eurobanknotów (on the issue of euro banknotes) (2001/913/EC) OJ 2001 L 337, z 20.12.2001 r., s. 52 wraz z póź. zm. (decyzja ECB 2003/23; OJ 2003 L 9, s. 40).

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 975/98 des Rates vom 3.5.1998 über Stückelung und technischen Merkmale der für den Umlauf bestimmten Euro-Münzen, ABl. EG 1998 Nr. L 129/6.

<sup>12</sup> Kompetencje ESBC zostały wskazane w art. 127. ust. 2. TfUE jako jego zadania.

<sup>13</sup> C. Seiler, *Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) als Verantwortungsverbund: Systemgebundene Aufgabenerfüllung durch eigenständige Kompetenzträger*, „Europarecht” 2004, nr 1, s. 59.

<sup>14</sup> Zob. art. 14 ust. 4 Statutu ESBC.

<sup>15</sup> Zob. art. 9 ust. 2 oraz art. 14 ust. 3 Statutu ESBC.

Statut ESBC powtarza treść artykułu przekazującego kompetencje ESBC (por. art. 127 TfUE i art. 3 Statutu). Dodatkowo rozwija zadania Systemu w Rozdziale IV – „Funkcje monetarne i operacja wykonywana przez ESBC”. Statut ESBC nie rozgranicza wyraźnie kompetencji pomiędzy EBC i KBC, a jedynie ustala, iż na EBC nałożono odpowiedzialność za realizację zadań Systemu. Podstawową normę kompetencyjną stanowi dla EBC art. 12 ust. 1 Statutu ESBC, którego zdanie pierwsze daje możliwość działania EBC (poprzez Radę Prezesów) w każdej dziedzinie związanej z wykonywaniem zadań powierzonych ESBC. Jednakże prawnie nie jest możliwe, aby EBC przejął wykonanie wszystkich zadań nałożonych na System. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Statutu ESBC zadania Systemu wykonuje bądź sam EBC, bądź KBC państw uczestniczących w strefie euro<sup>16</sup>. Wszystkie operacje wskazane w Statucie ESBC (art. 17–19; 22–24 Statutu ESBC) mogą zatem zostać wykonane zarówno przez EBC, jak i KBC uczestniczący. Należy również podkreślić, iż Statut ESBC nie zawiera wyczerpującego wyliczenia operacji, jakich mogą dokonać członki ESBC (art. 24 Statutu ESBC). Należy domniemywać, iż także w pozostałych przypadkach operacje te będą mogły być wykonywane przez oba członki. Zgodnie bowiem z wyrażoną w art. 12 ust. 1 trzecim akapit Statutu ESBC<sup>17</sup> zasadą decentralizacji procesu wykonywania zadań Systemu, KBC uczestniczące muszą zostać do niego włączone.

Podział wykonywania kompetencji Systemu nie jest jednak bezwarunkowy. Podkreślić należy, iż KBC państw strefy euro mogą zostać włączone w proces wykonywania zadań Systemu, tylko jeśli jest to możliwe i zasadne (zgodnie z polskim tłumaczeniem Statutu ESBC – „odpowiednie”), przy czym,

<sup>16</sup> EBC wskazał dodatkowo na art. 9 ust. 2 Statutu ESBC jako niesamodzielną normę kompetencyjną. Przykładowo, EBC wskazał tę normę jako normę kompetencyjną uprawniającą go do wydawania wytycznych; por. wytyczne EBC z 3 lutego 2000 r. w sprawie zarządzania rezerwami dewizowymi EBC przez krajowe banki centralne i dokumentację prawną dla operacji obejmujących rezerwy dewizowe EBC (Dz.U. UE. L.00.207.24 z późn. zm.). EBC stwierdził jednocześnie, wbrew wykładni językowej art. 9 ust. 2 Statutu ESBC, iż przedmiotowy artykuł Statutu daje podstawę EBC do zlecenia KBC wykonywanie *swoich* zadań, przekazanych EBC, a nie do podziału zadań Systemu pomiędzy siebie a KBC, i tym samym zawęża zakres tej normy. Art. 9 ust. 2 Statutu ESBC brzmi: „EBC zapewnia realizację *zadań powierzonych ESBC* na mocy art. 127 ustępy 2, 3 i 5 wspomnianego Traktatu, *bądź to przez własne działania* zgodnie z niniejszym Statutem, *bądź poprzez działania krajowych banków centralnych* zgodnie z art. 12 ust. 1 i art. 14”.

<sup>17</sup> Zob. art. 12 ust. 1 Statutu ESBC.



czy wskazane powyżej warunki zachodzą, w pierwszej kolejności oceniają organy EBC. Ich ocena podlega kontroli „Trybunału Sprawiedliwości UE”. KBC może podnieść zarzut naruszenia prawa wspólnotowego (Statutu ESBC), jeśli EBC bezzasadnie postanowiłby nie włączać KBC w wykonywanie zadań Systemu. Ciężar dowodu spoczywałby jednak na KBC<sup>18</sup>.

W dziedzinie definiowania polityki pieniężnej banki centralne państw członkowskich eurostrefy utraciły swoje kompetencje na rzecz EBC. Rada Prezesów podejmuje decyzje i wydaje wytyczne dotyczące polityki pieniężnej. Jednakże wykonanie podjętych decyzji w ramach urzędowania polityki pieniężnej spoczywa na KBC, które działają zgodnie z wydanymi przez Radę Prezesów wytycznymi i wydanymi przez Zarząd EBC poleceniami i instrukcjami. W ten sposób można wykorzystać operacyjne doświadczenia poszczególnych KBC i ich techniczną infrastrukturę. Niejasne jest rozgraniczenie kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy EBC i KBC w dziedzinie gromadzenia informacji statystycznych. Z jednej strony wydaje się, iż zgodnie z art. 5. ust. 1. Statutu odpowiedzialność ta spoczywa na EBC – „w celu realizacji zadań ESBC, EBC, wspomagany przez krajowe banki centralne, gromadzi niezbędne informacje statystyczne”. Jednakże już w ustępie drugim tegoż artykułu Statutu ESBC odpowiedzialność złożona zostaje na KBC – „Krajowe banki centralne wykonują, w miarę możliwości, zadania określone w art. 5 ustępie 1” (gromadzenie danych statystycznych). Operacje dewizowe zasadniczo wykonuje EBC lub KBC państw uczestniczących w eurostrefie w imieniu EBC i na jego zlecenie. Natomiast rezerwy walutowe administrują KBC i to zarówno swoje, jak i EBC<sup>19</sup>.

3. W związku z przygotowywanym przyjęciem euro konieczne jest zapewnienie tzw. konwergencji prawnej prawa krajowego z prawem UE (por. art. 131 TfUE). W literaturze podnosi się, iż przed przystąpieniem do strefy euro nieodzowne będzie dokonanie zmiany art. 227 ust. 1 i ust. 6 Konstytucji

---

<sup>18</sup> Por. C. Zilioli, U. Niekolaus, *Komentarz do Art. 12 Statutu ESBC*, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, Nrb. 29 i–34, s. 427–428.

<sup>19</sup> S. Pawłowski, *Europejski Bank Centralny w obliczu kryzysu zadłużenia*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 63 i n.



tucji<sup>20</sup>. Na konieczność nowelizacji art. 227 Konstytucji wskazywał również raport konwergencji EBC.

W raporcie konwergencji EBC z 2004 r. oraz raporcie Komisji z 2006 r.<sup>21</sup> postawiono zarzuty (podtrzymane w późniejszym okresie), że zarówno przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP<sup>22</sup> (dalej: u.NBP), jak i art. 227 Konstytucji nadają NBP uprawnienia do kształtowania i realizacji polityki pieniężnej oraz emisji pieniądza, lecz nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie (jeśli chodzi o emisję pieniądza, to EBC posiada prawo wyłącznie do emisji banknotów). Niezgodne z prawem UE, przede wszystkim art. 14 ust. 2 Statutu ESBC, są uregulowane w u.NBP, do której odsyła art. 227 ust. 7 Konstytucji, przesłanki odwołania prezesa NBP. Naruszać art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC ma także art. 198 Konstytucji, który poddaje prezesa NBP odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, gdyż art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC określa zamknięty katalog przesłanek odwoławczych prezesów KBC (naruszenia niezależności personalnej; Raport konwergencji Komisji z 2006 r.). Poza tym ani Konstytucja RP, ani u.NBP nie statuuje *expressis verbis* niezależności banku centralnego od rządu i innych organów/instytucji. EBC i Komisja w raportach konwergencji wskazywały także na konieczność zmiany art. 203 Konstytucji, który ustala zbyt szeroki zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) nad NBP, a mianowicie zarówno w aspekcie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (naruszenie niezależności instytucjonalnej; Raport konwergencji EBC z maja 2004 r.). Jak wyjaśnił EBC, wynikające z art. 203 Konstytucji, „szerokie uprawnienia do kontroli działalności wszystkich organów administracji publicznej, w tym także Narodowego Banku Polskiego, pod kątem zgodności z prawem i skuteczności gospodarczej. [...] Polskie ustawodawstwo powinno również wyraźnie zapewnić, że do dnia wprowadzenia przez Polskę waluty euro, jakiegokolwiek kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli muszą być prowadzone bez uszczerbku dla zadań realizowa-

<sup>20</sup> K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcza, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 1–528. Zob. także: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, op. cit., s. 430.

<sup>21</sup> <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004pl.pdf>; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication497\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication497_en.pdf) (dostęp: 10.08.2016).

<sup>22</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.

nych przez Narodowy Bank Polski, a związanych z przynależnością do EBC, tym samym ochraniając jego niezależność finansową<sup>23</sup>.

4. Waga przekazania na ponadnarodowy poziom praw zwierzchnich/(wykonywania) kompetencji w zakresie suwerenności monetarnej<sup>24</sup> stanowiło tak istotne zagadnienie konstytucyjne, że niektóre państwa członkowskie, obok ogólnych norm zezwalających na integrację w ramach UE, wprowadziły do swoich aktów konstytucyjnych szczególne normy zezwalające na przeniesienie (wykonywania):

- a) Niemcy – dodano do art. 88 *Grundgesetz* (GG) zdania drugiego, który otrzymał następujące brzmienie: „Federacja tworzy bank emisyjno-walutowy jako Bank Federalny. Jego zadania i kompetencje mogą zostać przekazane w ramach Unii Europejskiej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, który jest niezależny i związany podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązany do jego realizacji”<sup>25</sup>;
- b) Francja – wprowadzono do Konstytucji Francji art. 88–2 zd. 1: „Pod warunkiem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 lutego 1992 r., Francja zezwala na przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i monetarnej”<sup>26</sup>;

---

<sup>23</sup> Raport konwergencji EBC z 2004 r., s. 68–69; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004pl.pdf> (dostęp: 10.08.2016).

<sup>24</sup> O pojęciach „suwerenności walutowej”, „suwerenności monetarnej”, możliwości wyrzeczenia się suwerenności i ich ograniczeniach zob. S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, op.cit., s. 424.

<sup>25</sup> Art. 88 GG: „Ihre Aufgaben und Befugnissen können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet”. Wersja polska na podstawie: *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 79.

<sup>26</sup> *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 66. Brzmienie przepisu zostało zmienione ustawą konstytucyjną z 25 marca 2003 r., a zdanie dotyczące unii gospodarczej i walutowej zostało skreślone. Wersja francuskojęzyczna: [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?numJO=0&dateJO=20030326&numTexte=1&pageDebut=05344&pageFin=05344](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20030326&numTexte=1&pageDebut=05344&pageFin=05344) (dostęp: 10.08.2016). Aktualnie posiada on następujące brzmienie: „Ustawa określa reguły dotyczące europejskiego nakazu aresztowania w zastosowaniu aktów przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej”.

- c) Grecja – art. 80 ust. 2 konstytucji o treści „Ustawa określa zasady bicia i emisji pieniądza” została uzupełniona przez deklarację wyjaśniającą: „Postanowienia ust. 2 nie stoją na przeszkodzie uczestnictwa Grecji w procedurach unii gospodarczej i walutowej, w poszerzonym kontekście integracji europejskiej, zgodnie z postanowieniami art. 28”<sup>27</sup>.

Modyfikację regulacji konstytucyjnej w związku z planowanym przyjęciem jednolitej waluty euro dokonały także:

- a) Cypr – zmianie uległy, jeszcze przed akcesją do Unii Europejskiej art. 47, art. 118 i art. 119, wprowadzając zasadę niezależności personalnej i instytucjonalnej Banku Centralnego, a mianowicie zgodnie z pierwotnym brzmieniem ww. przepisów Prezydent i Wiceprezydent Republiki mogli, działając wspólnie i w tym samym czasie, odwoływać prezesa i wiceprezesa Banku Centralnego (art. 47 f, art. 118 ust. 4, ust. 5), a prezes i wiceprezes byli zobowiązani do wykonywania decyzji rządu i konsultować się z ministrem finansów w sprawach polityki finansowej (art. 119 ust. 4); omawiane regulacje zostały uchylone, a art. 118 ust. 4 określił nowy tryb odwoływania prezesa i wiceprezesa Banku Centralnego – przez Radę złożoną z trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK): jego prezesa oraz dwóch pozostałych członków (Greka i Turka)<sup>28</sup>;
- b) Litwa – skreślono art. 125 ust. 2 w brzmieniu: „Bank Litewski ma wyłączne prawo do emisji pieniądza” oraz uzupełniono art. 125 ust. 3 („Organizację i działalność Banku Litewskiego oraz jego kompetencje określa ustawa”) w ten sposób, że status prawny prezesa Lietuvos bankas, jak również przesłanki jego odwołania musi określać ustawa; tym samym wyłączono prezesa Banku Litewskiego z kręgu osób, którym Sejm mógł wyrazić wotum nieufności (art. 75 i 83 ust. 13 Konstytucji Litwy)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Art. 28 stanowi podstawę uczestnictwa kraju w procesie integracji europejskiej.

<sup>28</sup> Rada co do zasady pełni funkcję organu, który jest wyłącznie uprawniony do oceny zajścia przesłanek zwolnienia lub odejścia sędziów Sądu Najwyższego; zob. art. 153 w: *Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, tłum. L. i P. Akritidis, wstęp P. Osiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

<sup>29</sup> Law Amending article 125 of the Constitution of the Republic of Lithuania 25 April 2006 No. X-572 Vilnius (Valstybės žinios (official gazette) No. 33–1014, 1992): „Article 1. Amendment of Article 125 of the Constitution 1. Paragraph 2 of Article 125 of the Constitution shall be repealed. 2. Paragraph 3 of Article 125 of the Constitution

Estonia, przygotowując się do przyjęcia waluty euro, pozostawiła niezmienny § 111 Konstytucji („Wyłączne prawo emisji estońskich pieniędzy należy do Banku Estonii. Bank Estonii organizuje obrót pieniężny i zabezpiecza stabilność waluty narodowej”), lecz przyjęła ogólny akt uzupełniający Konstytucję o tzw. klauzulę integracyjną<sup>30</sup> (Ustawę o zmianie Konstytucji). Zgodnie z opinią estońskiego Sądu Państwowego z 11 maja 2006 r.<sup>31</sup> na mocy § 2 ww. ustawy o zmianie Konstytucji Estonii z dnia 14 września 2003 r., stanowiącego także części Konstytucji, jej art. 111 nie będzie stosowany, gdyż jest niezgodny z prawem UE (art. 128TFUE)<sup>32</sup>.

---

shall become Paragraph 2 and shall be amended by inserting the words «and the legal status of the Chairman of the Board of the Bank of Lithuania as well as the grounds of dismissal» after the word «powers» and Paragraph 2 shall be worded as follows: «The procedure for the organisation and activities of the Bank of Lithuania, its powers and the legal status the Chairman of the Board of the Bank of Lithuania as well as the grounds of his dismissal shall be established by law»”.

<sup>30</sup> „The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act passed 14 September 2003 (RT1 I 2003, 64, 429), entered into force 14 December 2003. At a referendum held on 14 September 2003 on the basis of § 162 of the Constitution of the Republic of Estonia, the people of Estonia adopted the following Act amending the Constitution: § 1. Estonia may belong to the European Union in accordance with the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Estonia. § 2. As of Estonia’s accession to the European Union, the Constitution of the Republic of Estonia applies taking account of the rights and obligations arising from the Accession Treaty. § 3. This Act may be amended only by a referendum. § 4. This Act enters into force three months after the date of proclamation”.

<sup>31</sup> Opinion of the Constitutional review Chamber of the Supreme Court 3-4-1-3-06, www.nc.ee (dostęp: 2.11.2016).

<sup>32</sup> Por. Raport Konwergencji z 2006 r. w wersji niemieckojęzycznej: „Nach Artikel 111 der estnischen Verfassung war bislang allein die Eesti Pank zur Ausgabe der Landeswährung, Steuerung des Bargeldumlaufs und Gewährleistung der Stabilität der Landeswährung berechtigt. Diese Bestimmung war nicht mit dem EG-Vertrag und der ESZBSatzung vereinbar, da die Geldpolitik in den Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Republik Estland aus dem Jahr 2003 sollte dieser Widerspruch zwar ausgeräumt werden, doch blieb der Wortlaut von Artikel 111 der estnischen Verfassung unverändert. Um Rechtsklarheit zu erlangen, ersuchte das estnische Parlament – wie im Konvergenzbericht 2004 der EZB empfohlen – das Oberste Gericht um eine verfassungsrechtliche Prüfung des Änderungsgesetzentwurfs. Am 11. Mai 2006 erklärte das Oberste Gericht den Artikel 111 der Verfassung für nicht anwendbar (Stellungnahme 3-4-1-3-06 vom 11. Mai 2006.) und sorgte damit für Rechtsklarheit in dieser Angelegenheit. Bei der nächsten Änderung der estnischen Verfassung sollte jedoch der Wortlaut von Artikel 111 der Verfassung mit dem EG-Vertrag in Einklang gebracht werden”.

Pomimo przyjęcia euro zmianie nie uległy postanowienia Konstytucji Słowacji (art. 56) o brzmieniu: „Narodowy Bank Słowacji jest niezależnym bankiem centralnym Republiki Słowackiej. Narodowy Bank Słowacji może, w zakresie swojej działalności wydawać, na podstawie ustawowego upoważnienia, ogólnie obowiązujące przepisy prawa. Najwyższym organem NBS jest Rada Banku (słow. *Bankova Rada*)” oraz Słowenii: „Słowenia posiada bank centralny. W swojej działalności bank ten jest niezależny i odpowiada bezpośrednio przed Zgromadzeniem Państwowym. Bank centralny tworzony jest ustawą. Gubernatora banku centralnego powołuje Zgromadzenie Państwowe” (art. 152).

Natomiast art. 29 ust. 4 pkt 4 Konstytucja Irlandii z 1 lipca 1937 r. wyraża wprost zgodę na ratyfikację Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht 7 grudnia 1992 r., wraz z postanowieniami dotyczącymi Unii Walutowej i ESBC.

Zgodnie z art. 102 Konstytucji Portugalii: „Bank Portugalii jest narodowym bankiem centralnym, działającym na zasadach określonych w ustawie i w normach międzynarodowych, którymi związane jest Państwo Portugalskie”. Regulacja ta także nie uległa zmianie.

5. Jak wynika z powyższego, najpełniejszym rozwiązaniem konstytucyjnym jest wspomniany powyżej art. 88 GG, które określa warunki uczestnictwa Niemiec w unii walutowej. Warto w tym miejscu omówić bardziej wnikliwie uczestnictwo Bundesbanku w ESBC. 7 lutego 1992 r. przedstawiciele dwunastu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w tym również Republiki Federalnej Niemiec (RFN), podpisali tzw. traktat z Maastricht<sup>33</sup>, który zakładał dalsze zacieśnienie integracji europejskiej. Traktat statuował UE oraz m.in. zakładał utworzenie unii walutowej, ESBC oraz EBC. Utworzenie unii walutowej i niezbędnych do jej działania instytucji zakładało przekazanie istotnych praw zwierzchnich – władztwa monetarnego na poziom ponadnarodowy. W tym stanie rzeczy ustrojodawca uznał, iż niezbędna jest nowelizacja niemieckiej Konstytucji. Co prawda, niemiecka Ustawa Zasadnicza posiadała już ogólny artykuł zezwalający na przekazanie praw suwerennych (praw zwierzchnich) organizacji między-

<sup>33</sup> BGBl. 1992, Teil II, s. 1253.

państwowej – art. 24. GG, lecz najwyraźniej ustrojodawca uznał ten przepis za niewystarczający. Z końcem grudnia 1992 r. art. 88. GG („Federacja tworzy bank emisyjno-walutowy jako Bank Federalny”) został uzupełniony o zdanie drugie brzmiące<sup>34</sup>: „Jego zadania i kompetencje [Bundesbanku – S.P.] mogą zostać przekazane w ramach UE EBC, który jest niezależny i związany podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązany do jego realizacji”<sup>35</sup>.

Niemieckie normy konstytucyjne określają cechy (niezależność – art. 88. zd. 2. GG) i cele (zagwarantowanie stabilności cen – art. 88 zd. 2 GG) EBC, a tym samym kształtują jego pozycję w strukturze władzy publicznej UE. Niemiecka norma konstytucyjna wyraźnie wymienia w swojej treści EBC jako podmiot, na który zostaną przeniesione zadania Bundesbanku. Tym samym determinuje, w tym wąskim zakresie, porządek instytucjonalny Unii. Zakłada, iż nie może dojść do likwidacji tej instytucji UE bez wcześniejszej zmiany Ustawy Zasadniczej Niemiec. Z powyższego wynika, iż niemiecka norma konstytucyjna nakłada na konstytucyjne organy Niemiec, a w szczególności rząd, obowiązek zaniechania podejmowania jakichkolwiek czynności związanych ze zmianą traktatów założycielskich UE w celu zmiany niezależnej pozycji EBC lub jego celu, bez wcześniejszej zmiany art. 88. GG.

Wskazanie EBC w Ustawie Zasadniczej przez ustrojodawcę niemieckiego jest doprecyzowaniem, na jaką instytucję w porządku prawnym UE przeniesione są zadania niemieckiego Bundesbanku. Podkreślić należy, iż była to świadoma ingerencja w porządek prawny Unii. W trakcie prac nad nowelizacją Ustawy Zasadniczej odrzucono bowiem propozycję, wskazania w GG neutralnego pojęcia systemu banków centralnych, jako podmiotu, na który przenosi się kompetencje Bundesbanku lub bliżej nieokreślonego europejskiego banku centralnego<sup>36</sup>. W literaturze niemieckiej podkreśla

<sup>34</sup> 38 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992.

<sup>35</sup> W oryginale zd. 2 art. 88 GG brzmi następująco: „Ihre Aufgaben und Befugnissen können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet”.

<sup>36</sup> Por. propozycja Centralnej Rady Bundesbanku: *System der Zentralbanken*; propozycja frakcji SPD: *Europäischen Zentralbanksystem*, propozycja Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu: *europäischen Zentralbank*, H. Hahn, U. Häde, *Kommentar zu art. 88*, [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. R. Dolzer, K. Vogel, W. Grasshof, Heilderberg 2004, Nrb. 302, s. 130.

się jednak, że kompetencje Bundesbanku zostały przeniesione na EBC jako część ESBC<sup>37</sup>.

Od 1 stycznia 2002 r. prawem do emisji banknotów Bundesbank musiał podzielić się z EBC, przy czym EBC zajmuje w tej kooperacji pozycję dominującą. To EBC zgodnie z art. 128 TfUE ma wyłączne prawo upoważniania do emisji banknotów na terenie państw, których walutą jest euro, jednakże już same banknoty może emitować EBC i krajowy bank centralny państwa, którego walutą jest euro, czyli również Bundesbank. Dlatego należy uznać, iż nakaz normy konstytucyjnej, nadający Bundesbankowi prawo do emisji banknotów, nadal jest wypełniany i nie dochodzi do konfliktu pomiędzy Ustawą Zasadniczą a Traktatem. Natomiast jeśli chodzi o prawo do emisji monet, pozostało ono przy państwach członkowskich, z zastrzeżeniem iż konieczna jest zgody EBC na wielkości emisji (art. 128 ust. 2 TfUE).

Art. 88 zd. 2 GG uzupełnił regulację konstytucyjną określającą pozycję Niemiec w UE. Regulacja ta składa się z art. 24 ust. 1 GG oraz wprowadzonym do Ustawy Zasadniczej, wraz ze zdaniem drugim art. 88 GG, art. 23 GG. Art. 23 w ust. 1 statuuje warunki, pod jakimi RFN „współdziała w rozwoju Unii Europejskiej” oraz zezwala na przeniesienie praw zwierzchnich na UE (wymienioną w artykule 23 GG *explicite*, w przeciwieństwie do art. 24 GG, w którym użyto ogólne pojęcie „organizacji międzypaństwowej”) oraz wskazuje ścieżkę legislacyjną, którą mają w przyszłości być dokonywane zmiany Ustawy Zasadniczej związane ze zmianą lub uzupełnieniem Traktatów. Art. 23 w ust. 2–6 GG reguluje również zasady współdziałania organów państwa w wykonywaniu swoich obowiązków w związku z obecnością RFN w UE i ewentualnego pogłębienia integracji. Z drugiej strony wprowadzone do Ustawy Zasadniczej zdanie drugie art. 88. GG statuuje dodatkowe warunki przeniesienia zadań i kompetencji Bundesbanku: trwała niezależność banku, na który przenoszone są kompetencje i zadania zarówno w momencie przenoszenia, jak i po przeniesieniu oraz realizacja przez tenże bank podstawowego celu, jakim jest stabilność cen. Wskazanie tych dwóch warunków, jako koniecznych dla przeniesienia kompetencji niemieckiego banku centralnego zakłada, iż Bundesbank sam posiada również

<sup>37</sup> M. Herdegen, *Komentarz Art. 88*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, Beck, München 2015, Nrb. 3, s. 6–8.



powyższe cechy, tj. jest niezależny i zorientowany na utrzymanie stabilności cen.

Podsumowując, norma konstytucyjna niemieckiej Ustawy Zasadniczej uregulowała status Bundesbanku, nakazując nadanie mu niezależnej pozycji (art. 88 zd. 2 GG), przekazując mu prawo emisji banknotów (art. 88 zd. 1) oraz obowiązek do zaopatrywania gospodarki narodowej w pieniądź (art. 88 zd. 1 GG), a także obowiązek dbania o stabilność cen (art. 88 zd. 1 i 2. GG). Następnie, również w oparciu o normę konstytucyjną (art. 88 zd. 2 GG), Bundesbank przekazał istotną część swoich kompetencji EBC. Są to prawo do emisji banknotów i prawo do prowadzenia polityki pieniężnej. Bundesbank jednakże ściśle współdziała z EBC w wykonaniu przekazanych kompetencji w ramach ESBC, np. emituje pod nadzorem EBC banknoty, dokonuje operacji dewizowych w imieniu EBC związanych z rezerwą walutową przekazaną EBC, utrzymuje rezerwy walutowe swoje i EBC i administruje nimi. Stwierdzić zatem należy, że art. 88 GG pozostaje istotną klauzulą imitacyjną i ustanawia konstytucyjne warunki uczestnictwa Niemiec w unii walutowej<sup>38</sup>.

6. Bundesbank utracił swoje kompetencje do samodzielnego działania w dziedzinie prowadzenia polityki pieniężnej. Działa jako część ESBC oraz Eurosystemu zgodnie z wytycznymi Rady Prezesów EBC. Pomimo takiego podporządkowania i szerokiej regulacji zagadnień bankowości centralnej na poziomie unijnym, Bundesbank nie przestaje być organem RFN<sup>39</sup>. Po pierwsze, Bundesbank, oprócz wyraźnie przekazanych kompetencji, posiada kompetencje do niezależnego działania w obszarach nieprzekazanych ESBC. Jednakże zgodnie z art. 14 ust. 4 Statutu ESBC, wykonywanie niektórych funkcji poza Systemem nie może pozostawać w sprzeczności z celami i zadaniami Systemu. Po drugie, wewnętrzna organizacja Bundesbanku należy zasadniczo do materii regulacji państwa członkowskiego. Przed wszystkim wyłanianie organów Bundesbanku pozostaje całkowicie w rękach państwa członkowskiego. EBC albo inne instytucje UE nie mają na to żadnego wpływu. Jedynym wyjątkiem jest ustanowienie przez prawo unijne obowiązku utworzenia w ramach struktury organów banku centralne-

<sup>38</sup> Zob. postanowienie BVerfG z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt 2 BvR 2728/13.

<sup>39</sup> O statusie Bundesbanku w ESBC por. H. Hahn, U. Häde, op.cit., Nrb. 554, s. 240.

go instytucji prezesa Bundesbanku. Jednakże już warunki, jakie musi spełnić kandydat na prezesa Bundesbanku, są wyłączną domeną ustrojodawcy lub ustawodawcy niemieckiego. W szczególności kandydata na prezesa nie wiążą warunki stawiane przez prawo pierwotne kandydatom na członków Zarządu EBC. Tym samym nie jest wymagane, aby kandydat na prezesa Bundesbanku, patrząc z punktu widzenia prawa unijnego, posiadał obywatelstwo jednego z państw członkowskich oraz wyróżniał się autorytetem i doświadczeniem zawodowym w dziedzinie pieniądza i bankowości. Po trzecie, zgodnie z art. 271 lit. d TfUE oraz art. 35 ust. 6 Statutu ESBC, Trybunałowi Sprawiedliwości zostają przekazane spory pomiędzy Bundesbankiem a EBC. Przedmiotem tych sporów jest niewłaściwe wykonywanie przez Bundesbank obowiązków wynikających z prawa pierwotnego. Jest to rodzaj szczególnego postępowania o naruszenie Traktatu. KBC zastąpiły w tego rodzaju postępowaniu państwa członkowskie, a postępowanie sądowe nie jest rodzajem sporu pomiędzy organami UE. W końcu § 3 ustawy o Bundesbanku (BBankG) statuuje, iż, co prawda, jest on częścią ESBC, ale jako bank centralny RFN.

7. Ważną konstytucyjnie kwestią jest problem organów KBC po przyjęciu euro. O ile wzrasta rola prezesa KBC, to problematyczne staje się zagadnienie innych organów banku, a przede wszystkim w typie rad polityki pieniężnej.

*Conseil de la politique monétaire* istniała we Francji i składała się z prezesa i dwóch wiceprezesów Banku Francji oraz sześciu członków, powoływanych na dziewięcioletnią kadencję przez Radę Ministrów, spośród kandydatów przedstawianych przez przewodniczącego Senatu, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego oraz przewodniczącego Rady Ekonomicznej i Społecznej. Wraz z wejściem Banku Francji do Eurosystemu najważniejsze kompetencje Rady Polityki Pieniężnej zostały przejęte przez EBC, a zadaniami Rady pozostało badanie rozwoju sytuacji na rynku pieniężnym i analiza implikacji polityki pieniężnej opracowanej w ramach ESBC<sup>40</sup>. Ze

<sup>40</sup> Zob. M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych bądź planowanych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu*, Narodowy Bank Polski, projekt zrealizowany na potrzeby Raportu nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Warszawa 2008, s. 195 i n.

względu na utratę przez RPP najważniejszych kompetencji uproszczono struktury organów Banku Francji. Radę rozwiązano w 2007 r.<sup>41</sup>

Niemiecka Ustawa Zasadnicza nie rozstrzyga, jakie organy banku centralnego musi utworzyć ustawodawca, pozostawiając mu daleko idącą swobodę w tym zakresie. Ustawodawca zdecydował się utworzyć trzy organy niemieckiego banku centralnego. Były to: Rada Banku Centralnego (*Zentralbankrat*), Dyrektoriat (*Direktorium*<sup>42</sup>) i Zarządy banków centralnych landów. W skład Rady Banku Centralnego wchodził prezes i wiceprezes Bundesbanku, pozostali członkowie Dyrektoriatu oraz prezesi banków centralnych landów. Do zadań Rady należało określanie polityki pieniężnej i kredytowej Bundesbanku, a także ustalanie wytycznych, dotyczących realizacji zadań innych organów banku i administracji banku. Pełniła ona zatem funkcje naczelnego organu, wyznaczającego kierunki polityki Banku. Centralnym organem wykonawczym Bundesbanku był Dyrektoriat. Składał się on z prezesa Bundesbanku, wiceprezesa oraz maksymalnie sześciu członków<sup>43</sup>. Odpowiedzialny był za wykonywanie uchwał Rady. Zarządy banków centralnych landów składały się z prezesów i wiceprezesów. Banki centralne niektórych landów uzyskały prawo do zwiększenia składu swoich Zarządów o dodatkowego członka. O ile członkowie Dyrektoriatu powoływani byli przez Prezydenta Federacji na wniosek rządu, o tyle prezesi banków centralnych landów powoływani byli przez Prezydenta Federacji na wniosek Bundesratu, złożony po zasięgnięciu opinii Rady Banku Centralnego. Kandydatem wskazanym we wniosku Bundesratu mogła być tylko osoba wskazana przez właściwy organ landu zgodnie z jego wewnętrznym prawem. Pozostali członkowie zarządów *Landeszentralbanken*

<sup>41</sup> Nowelizacja przepisów o Banku Francji ustawą nr 2007-212 z dnia 20 lutego 2007 r. Zob. ibidem.

<sup>42</sup> Zarząd EBC w niemieckiej wersji językowej nazywany jest właśnie „Dyrektorium”.

<sup>43</sup> W przedmiotowym przepisie BBankG, opisującym skład Dyrektoriatu zostało użyte pojęcie „członków”, czyli liczba mnoga. Wydaje się zatem, iż po pierwsze, Dyrektoriat nie mógł składać się tylko z prezesa i wiceprezesa Bundesbanku; po drugie, iż w skład Dyrektoriatu wejść musiało co najmniej dwóch „pozostałych członków”. Por. § 7 ust. 2 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r.: „Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten dem Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank sowie bis zu sechs weiteren Mitgliedern”.

powoływani byli na wniosek Rady Banku Centralnego przez prezesa Bundesbanku (§ 5 – 8 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r.).

Na skutek włączenia z dniem 1 stycznia 1999 r. Bundesbanku do ESBC nastąpiły wymuszone przez prawo wspólnotowe zmiany w organizacji Bundesbanku. Po pierwsze, prezes Bundesbanku stał się organem nielikwidowalnym. Po drugie, kadencja prezesa Bundesbanku nie mogła być krótsza niż pięć lat, co spowodowało rezygnację z regulacji BBankG, która umożliwiała powołania prezesa na okres od dwóch do ośmiu lat. To samo dotyczyło członków organów Bundesbanku. Określone zostały warunki odwołania członków organów Bundesbanku na poziomie pierwotnego prawa wspólnotowego. Po włączeniu Bundesbanku do ESBC Rada Banku Centralnego została pozbawiona swoich podstawowych kompetencji, a jej zadania skurczyły się do zadań administracyjno-koordynujących (*Geschäftspolitik*). Początkowo nie uległa jednak likwidacji. Zgodnie z wprowadzonymi do BBankG zmianami Rada Banku Centralnego miała wykonywać zadania Systemu w ramach wytycznych i zaleceń EBC<sup>44</sup>. Dopiero siódma nowela BBankG z 30 kwietnia 2002 r. doprowadziła do głębokich zmian organizacyjnych. Zlikwidowana została Rada Banku Centralnego, a *Landeszentralbanken* zostały przekształcone w oddziały federalnego banku centralnego, a co za tym idzie zlikwidowano zarządy banków centralnych landów. Ustawodawca zrezygnował także z Dyrektoriatu, a na jego miejsce powołał Zarząd Bundesbanku. Początkowo jego liczebność wynosiła osiem osób – prezesa, wiceprezesa i sześciu członków. W 2007 r. nastąpiło kolejne „odchudzenie” organu Bundesbanku. Następnie liczebność Zarządu została dalej zmniejszona wskutek nowelizacji BBankG<sup>45</sup>. Zgodnie z nowelą w skład Zarządu wchodzi prezes i wiceprezes oraz czterech członków (§ 7 ust. 2 BBankG). Kadencja członków zarządu wynosi osiem lat i jest indywidualna. W wyjątkowych przypadkach można powołać członka Zarządu na okres nie krótszy niż pięć lat. Członkowie Zarządu są funkcjonariuszami publicznymi.

<sup>44</sup> § 6 ust. 1 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r., BGBl. 1992 Teil I, s. 1782, z późn. zm. BGBl 1997 Teil I, s. 3274: „Bei der Erfüllung der Aufgaben des Europäischen System der Zentralbanken handelt er (Zentralbankrat, dod. SP) in Rahmen der Leitlinien und Weisungen der Europäische Zentralbank”.

<sup>45</sup> 8 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutschen Bundesbank vom 16 Juli 2007, BGBl 2007 Teil I, nr 31, s. 1382.

8. Zgodnie z art. 130 TfUE organy EBC i KBC są niezależne w wykonywaniu swoich zadań. Nie przyjmują ani nie zwracają się o instrukcje do instytucji unijnych oraz państw członkowskich, a także do innych organów. W doktrynie trwa spór czy pod pojęciem „inne organy/instytucje”, w rozumieniu art. 130 TfUE, należy rozumieć również krajowe (narodowe) banki centralne lub ich organy. Jak wyjaśnia się w literaturze: „zgodnie ze stanowiskiem subsumującym krajowe banki centralne pod pojęciem «inne instytucje», Zarząd EBC, Rada Prezesów EBC, czy też Rada Ogólna EBC nie mogłyby sięgać po instrukcje żadnego z KBC. Nawet gdyby wszystkie KBC uchwały tak samo brzmiącą instrukcję postępowania, organy decyzyjne EBC nie mogłyby być nią prawnie związane. Konstrukcja niezależności od KBC rozciągałaby się także na członków organów decyzyjnych EBC. O ile w literaturze nie podnoszono problemu związania członków Zarządu EBC instrukcjami KBC (wydaje się, iż takiej możliwości nie ma), o tyle spór doktryny ogniskuje się głównie na prawdopodobnym scenariuszu związania prezesa krajowego banku centralnego instrukcją odnośnie jego postępowania w Radzie Prezesów EBC (a w szczególności głosowania) wydaną przez organ macierzystego banku centralnego, w skład którego wchodzi prezes KBC lub który nadzoruje jego działalność. Z jednej strony wskazuje się, iż prezesi krajowych banków centralnych z racji uczestnictwa w Radzie Prezesów – organie decyzyjnym EBC – nie mogą podlegać wytycznym innych organów macierzystego banku centralnego, gdyż w przeciwnym razie ograniczałoby to niezależność organu decyzyjnego EBC, a prezesi krajowych banków centralnych reprezentowaliby w Radzie Prezesów interesy banków centralnych. Przeciwno tak szeroko rozumianej zasadzie niezależności podnosi się argument, iż po pierwsze, zasada niezależności działa na zewnątrz Systemu, a nie w stosunku do jego wewnętrznych powiązań. Ponadto należy zająć stanowisko, iż proces decyzyjny Rady Prezesów EBC może być poprzedzony pracami analitycznymi i ustaleniami w organach KBC<sup>46</sup>. Te poprzedzające decyzje Rady Prezesów EBC są natomiast czynnościami regulowanymi przez prawo krajowe.

---

<sup>46</sup> S. Pawłowski, op. cit., s. 111.

9. Istotnym problemem (konstytucyjnym), który musi zostać rozwiązany w trakcie procesu uzyskiwania konwergencji prawnej, jest kwestia zabezpieczenia niezależności instytucjonalnej i personalnej NBP. Zagadnienie to łączy się ściśle z możliwością odwołania organów banku centralnego. Zarówno Statut ESBC, jak i Konstytucja RP przewidują możliwość odwołania prezesów krajowych banków centralnych/prezesa NBP.

Zgodnie z art. 14. ust 2. pierwszy akapit Statutu ESBC „Statuty krajowych banków centralnych przewidują w szczególności, że kadencja prezesa krajowego banku centralnego nie będzie krótsza niż pięć lat”. Zgodnie z tym samym artykułem Statutu ESBC, który realizuje wraz z art. 130 TfUE zasadę niezależności banku centralnego, prezesi krajowych banków centralnych mogą zostać odwołani tylko w przypadkach wskazanych w tym przepisie. Prezes może zostać odwołany, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Proces odwołania podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości, który akt odwołania może uznać za nieważny (art. 264 TfUE).

Konstytucja RP przewiduje przedterminowe skrócenie kadencji organów NBP (art. 227 ust. 7 Konstytucji). Wydaje się, iż chodzi tutaj o wszystkie jego organy. Żaden z organów NBP nie może na mocy ustawy stać się organem nieodwoalnym<sup>47</sup>. Problemem, który może powstać na styku regulacji unijnej i konstytucyjnej, jest kwestia przesłanek odwoławczych, a nie samej możliwości odwołania członka organów banku centralnego.

Statut ESBC nie determinuje ani faz postępowania odwoławczego prezesa KBC, ani nie wskazuje organów, które takiego odwołania miałyby dokonać. Nie robi tego także polska Konstytucja, upoważniając ustawodawcę zwykłego do uregulowania szczegółowych zasad odwołania organów NBP. Ustawa o NBP upoważnia, a raczej zobowiązuje Sejm do odwołania prezesa NBP w sytuacji spełnienia przesłanki odwoławczej. Wskazanie Sejmu jako podmiotu odwołującego należy uznać z całą pewnością za rozwiąza-

<sup>47</sup> Wyraźny konstytucyjny nakaz uregulowania zasad odwołania organów jest raczej wyjątkową konstrukcją. Oprócz zastosowania do organów NBP Konstytucja RP nakazuje uregulowanie zasad odwołania w ustawie jedynie do organów samorządu terytorialnego (por. 169 ust. 3). Odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa – art. 187 ust. 4, Trybunału Konstytucyjnego – 197, Trybunału Stanu – 201, NIK – 207, Rzecznika Praw Obywatelskich – 208 ust. 2, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – 215.

nie mieszczące się w ramach konstytucyjnie wyznaczonej swobody regulacyjnej parlamentu; natomiast ze względu na treść art. 227 ust. 3 Konstytucji przyjęty mechanizm jest zgodny z logiką ustrojową. Jednakże zgodnie z wykładnią językową art. 227 ust. 7 Konstytucji ustawodawca mógłby wskazać inny podmiot, na którego nałożono by obowiązek odwołania prezesa NBP, np. Prezydenta RP. Pamiętać trzeba, że swoboda regulacyjna ustawodawcy we wskazaniu podmiotu odwołującego Prezesa NBP podlega ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady niezależności NBP (jego organów) wyrażonej w art. 227 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 130 TfUE. O ile wydaje się, iż w jej ramach mieści się rozwiązanie polegające na wskazaniu Prezydenta RP jako organu odwołującego, to w przypadku wskazaniu Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów można mieć wątpliwości, gdyż mogłoby to wpłynąć na niezależność prezesa NBP. Należy bowiem, zgodnie ze standardem konstytucyjnym i unijnym, postulować daleko idącą wstrzeмиęźliwość w relacjach pomiędzy członkami rządu a Prezesem NBP.

Z konstytucyjnej zasady niezależności banku centralnego uregulowanej zarówno w polskiej Konstytucji, jak i pierwotnym prawie unijnym wynika konieczność takiego uregulowania zasad odwołania, aby mogło ono nastąpić tylko po wypełnieniu przesłanek obiektywnych, a nie na skutek negatywnej oceny politycznej działań banku lub jego prezesa. Wobec powyższego ustawodawca zwykły zobowiązał Sejm do odwołania prezesa NBP tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Natomiast dyrektywa wynikająca ze Statutu ESBC statuuje, iż prezes KBC (tutaj NBP) może zostać odwołany wyłącznie, gdy, jak wskazano powyżej, nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Regulacja ustawowa winna poruszać się tylko w zakresie wyznaczonym tymi dwiema przesłankami. Natomiast u.NBP wskazuje, iż sytuacjami umożliwiającymi odwołanie są: zaprzestanie wypełniania obowiązków na skutek długotrwałej choroby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa oraz orzeczenie przez Trybunał Stanu zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa oraz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 9 ust. 5 u.NBP). Przesłanką odwoławczą znajdującą się poza u.NBP było niezłożenie w terminie oświad-



czenia lustracyjnego przez prezesa NBP po wejściu w życie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 –1990 oraz treści tych dokumentów<sup>48</sup>. Wśród przesłanek odwoławczych nie została wymieniona przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, poprzez zrzeczenie się obywatelstwa (art. 34 ust. 2 Konstytucji). Zauważyć należy, że prawo pierwotne Unii Europejskiej wskazuje bardziej ogólne przesłanki odwołania niż u.NBP.

Pierwsza z przesłanek odwołania ma podłoże zdrowotne – niewypełniania swoich obowiązków na skutek długotrwałej choroby. Sformułowanie ustawy nie jest zbyt szczęśliwe. Bezspornie przesłanka odwoławcza jest związana z wystąpieniem choroby, a nie z innymi powodami absencji w pracy, np. ciężką, urlopem macierzyńskim lub wychowawczym, służbą wojskową, a także porwaniem lub zaginięciem. Pojęcie choroby należałoby interpretować szeroko, tak aby w jego treści znalazły się zarówno problemy zdrowotne wywołane czynnikami chorobotwórczymi, jak i spowodowane urazami. Podobnie jak w przypadku uruchomienia procedury uznania trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, również stwierdzenie choroby prezesa NBP musi opierać się wyłącznie na przesłankach medycznych<sup>49</sup>.

Choroba musi być długotrwała. u.NBP nie precyzuje jak należy rozumieć to pojęcie. Z braku regulacji w u.NBP, aby uzyskać pewną wskazówkę do rekonstrukcji pojęcia „długotrwała choroba”, zasadne wydaje się sięgnięcie do przepisów prawa pracy regulujących okres niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby. Zgodnie z art. 70 § 3 w zw. z art. 53 § 1 lit. a i b

<sup>48</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1388 z późn. zm. Oświadczenie lustracyjne składają tylko osoby urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r.; art. 57 ustawy wprowadza sankcję niezłożenia oświadczenia, lecz przepis ten miał charakter dostosowawczy i nie znajduje już zastosowania; niezłożenie oświadczenia od kandydata na prezesa NBP prezydentowi może prowadzić jedynie do odmowy wysunięcia takiego kandydata lub negatywną reakcją Sejmu na kandydata Prezydenta RP.

<sup>49</sup> Zob. próbę odwołania prezesa NBP Leszka Balcerowicza przez posłów Klubu Parlamentarnego Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu przesłanki odwoławczej „długotrwałej choroby”. Objawami choroby miało być trwanie przy błędnej, zdaniem posłów Samoobrony, polityce pieniężnej. Takie rozumienie „zdrowotnej” przesłanki odwoławczej jest oczywiście próbą obejścia zakazu odwoływania prezesa NBP ze względu na krytyczną, polityczną ocenę jego działalności. Por. opinię Andrzeja Szymta w: P. Sarnecki, *W sprawie statutu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 122.

kodeksu pracy okres niezdolności do pracy na skutek choroby, uprawniający do rozwiązania stosunku pracy, wynosi odpowiednio: a) dłużej niż trzy miesiące – gdy pracownik był zatrudniony krócej niż sześć miesięcy; b) dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku – gdy pracownik był zatrudniony co najmniej sześć miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową – czyli około sześciu miesięcy lub w przypadku zachorowania na gruźlicę – około dziewięciu. Traktując przepisy prawa pracy tylko jako pewną wskazówkę interpretacyjną, należałoby opowiedzieć się za sześciomiesięcznym okresem choroby, aby uznać ją za długotrwałą w rozumieniu art. 9 ust. 5 pkt 1 u.NBP. Brak podstaw, aby uznać ustawowe sformułowanie „długotrwała choroba” za tożsame ze znanym w medycynie pojęciem „choroba przewlekła”. Istotne jest, aby na skutek długotrwałej choroby prezes NBP nie wypełniał swoich obowiązków (np. ze względu na długotrwałe pozostawanie w śpiączce lub odosobnienie ze względu na chorobę zakaźną, pobyt w szpitalu). Zgodnie z wykładnią językową, krótkotrwała choroba powodująca, iż prezes nie wypełnia swoich obowiązków (np. krótki pobyt w szpitalu), nie stanowi przesłanki odwoławczej. Jednakże, przy zastosowaniu wyłącznie wykładni językowej, przedmiotowy przepis można by rozumieć w ten sposób, że przesłanka odwoławcza zostałaby spełniona, gdyby prezes NBP, nawet jeśli krótkotrwałe, nie wypełnia swoich obowiązków wskutek długotrwałej choroby. Zgodnie z powyższą wykładnią Sejm mógłby wykorzystać krótkotrwałą niedyspozycję schorowanego prezesa, który jednakże, co do zasady, wykonywał swoje zadania. Taka interpretacja jest niedopuszczalna ze względu na konstytucyjną zasadę niezależności NBP. Należy stanąć na stanowisku, iż prezes NBP może zostać odwołany tylko wtedy, jeśli długotrwałe – przez okres minimum sześciu miesięcy – nie wypełnia swoich obowiązków na skutek choroby. Trzeba także postulować zmianę przedmiotowego przepisu w ten sposób, aby odwołanie Prezesa NBP było możliwe tylko w sytuacji trwałej niezdolności do wypełniania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia. Wówczas decydujące znaczenie miałyby czy wobec zaprzestania przez prezesa NBP pełnienia swoich obowiązków z przyczyn zdrowotnych można uznać za wysoce prawdopodobny jego powrót do wykonywania obowiązków w rozsądnym terminie. Jeśli nie, niezdolność miałaby charakter trwały.

Drugą ustawową przesłanką odwoławczą jest skazanie za popełnione przestępstwo prawomocnym wyrokiem sądu. Wydaje się, iż pod pojęciem sądu należy rozumieć również Trybunał Stanu, działający jako sąd karny. Prezes NBP nie odpowiada za przestępstwa przed Trybunałem Stanu (por. art. 198. Konstytucji RP), jednakże Trybunał Stanu jest władny orzekać co do przestępstw popełnionych przez członków Rady Ministrów w związku z zajmowanym stanowiskiem nawet wówczas, gdy nie pełnią oni już swojej funkcji. Tym samym możliwy jest stan faktyczny, w którym były członek Rady Ministrów, a aktualny prezes NBP<sup>50</sup>, zostaje oskarżony przed Trybunałem Stanu i skazany za popełnienie przestępstwa w związku ze sprawowaną w przeszłości funkcją ministra czy premiera. Nielogiczne i niefunkcjonalne byłoby zatem wyłączenie skazującego wyroku Trybunału Stanu, który działał w tym przypadku jak sąd karny, spośród przesłanek odwołania. Podkreślić należy, iż dopiero skazanie prezesa NBP stanowi przesłankę odwoławczą. Tym samym nie stanowi takiej przesłanki znalezienie się prezesa „w kręgu podejrzeń”, postawienie zarzutów prezesowi NBP i uzyskanie przez niego procesowego statusu oskarżonego ani nawet zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. To ostatnie jest w przypadku prezesa NBP o tyle łatwiejsze niż w stosunku do innych osób pełniących funkcje organów państwowych, że nie posiada on immunitetu formalnego<sup>51</sup>.

Trzecią przesłanką odwoławczą jest stwierdzenie przez sąd złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Zgodnie z art. 21e ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>52</sup> prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające fakt złożenia przez prezesa NBP niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest obligatoryjną przesłanką pozbawienia urzędu osoby pełniącej funkcję prezesa. Wówczas prezydent jest zobowiązany do wystąpienia do Sejmu o jego odwołanie, a Sejm do przyjęcia uchwały odwołującej. Podkreślić należy, iż niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego powoduje także konieczność odwołania prezesa NBP, lecz jego kadencja wygasa nie w dniu

<sup>50</sup> Trzykrotnym ministrem finansów, a następnie prezesem NBP był Balcerowicz.

<sup>51</sup> *De lege ferenda* należałoby ten stan zmienić.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2006 r., nr 218, poz. 1592 z późn. zm.

odwołania, lecz z mocy prawa z dniem, w którym upłynął termin złożenia oświadczenia (art. 57 ustawy „lustracyjnej”). Jest to wyjątek od zasady konstytucyjności aktu odwołania.

W związku z powyższym należałoby zwrócić uwagę jeszcze na dwie kwestie. Po pierwsze, EBC zgłaszał od początku zastrzeżenia wobec tej przesłanki. Jak wyjaśnił EBC: „Zgodnie z projektem ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa osoby pełniące lub ubiegające się o pełnienie niektórych funkcji publicznych będą zobowiązane do przedłożenia zaświadczenia dotyczącego ewentualnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Wymóg ten dotyczy między innymi prezesa i członków innych organów Narodowego Banku Polskiego. Wymóg powyższy nie jest, jako taki, niezgodny z postanowieniami Statutu dotyczącymi niezależności personalnej. Jednakże sankcje przewidywane za naruszenie tego wymogu nie są zgodne z postanowieniami Statutu, ponieważ obejmują one odwołanie osoby dopuszczającej się naruszenia z zajmowanego stanowiska. Zgodnie z art. 56 ust. 4 w związku z art. 56 ust. 1–3, art. 4 ust. 4 i 5 oraz art. 5 ust. 6 pkt 5 projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, prezes może zostać odwołany w przypadku, gdy nie zwróci się o wydanie lub też nie przedstawi odpowiedniego zaświadczenia bądź też w przypadku, gdy nie podejmie odpowiednich środków, aby zapewnić przedstawienie wskazanych zaświadczeń przez innych członków Zarządu Narodowego Banku Polskiego. W sytuacji jednak, gdyby prezes dobrowolnie współpracował z właściwymi władzami w tym zakresie, zastosowanie wskazanej podstawy odwołania byłoby niezgodne z art. 14.2 Statutu”<sup>53</sup>. Po drugie, zwrócić trzeba uwagę, że konstytucyjność art. 9 ust. 5 pkt 2a u.NBP wprowadzającego nową przesłankę odwołania badał TK w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r. (syg. akt K 2/07) i uznał ją za zgodną z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. TK wskazał w uzasadnieniu do wyroku<sup>54</sup>, że: „Z inną sytuacją mamy do czynienia w wypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby pełniące funkcje: Rzecznika Praw Obywatelskich, człon-

<sup>53</sup> Raport konwergencji EBC 2006, s. 76; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612pl.pdf> (dostęp: 2.11.2016).

<sup>54</sup> Pkt III, 18.3.

ka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego. Osoby pełniące te funkcje o szczególnie ważnym dla państwa znaczeniu są powoływane i odwoływane przez wskazane w Konstytucji lub ustawach organy państwa i nie podlegają, ze zrozumiałych względów, sądownictwu dyscyplinarnemu. Dlatego też uwagi o konieczności niuansowania odpowiedzialności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w tych wypadkach są nieaktualne. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się w analizowanych tu uregulowaniach niekonstytucyjnych elementów”. Należy jednak podkreślić, iż TK nie badał zgodności przedmiotowego przepisu z zasadą niezależności banku centralnego wyrażoną w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 130 TfUE i 14 ust 2 Statutu ESBC. Jednakże TK jest zobowiązany do oceny legalności drogi ustawodawczej z urzędu (dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego). Zgodnie z wyrokiem TK o sygn. akt Kp 4/08 zasięgnięcie opinii EBC stanowi prawny obowiązek władz krajowych. Obowiązek ten<sup>55</sup> jest zakotwiczony w art. 127 ust. 4 TfUE (dawny art. 105 ust. 4 TWE) oraz decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. 98/415/WE w sprawie konsultacji EBC udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych<sup>56</sup>. Dalej sąd konstytucyjny wyjaśnił: „Na tle rozpoznawanej sprawy może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. (...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej”. Skoro zatem zasięgnięcie opinii EBC stanowi element drogi ustawodawczej, to zaniechanie spełnienia tego obowiązku winno prowadzić do uznania ustawy za niekonstytucyjną, nawet wówczas, gdy podmiot inicjujący postępowanie przez TK takiego zarzutu nie postawi. Natomiast w przypadku ustawy o ujawnianiu infor-

<sup>55</sup> O notyfikacji unijnej zob. szerzej: Z. Cieślak, *Skutki prawne procedur notyfikacyjnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 29 i n.; P. Radziejewicz, *Kontrola obowiązku notyfikowania ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 55 i n.

<sup>56</sup> Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998 r., s. 446–447.

macji o dokumentach o taką opinię władze krajowe nie wystąpiły. Pomimo to sąd konstytucyjny przeszedł nad tą wadliwością do porządku i przystąpił do badania materialnego art. 9 ust. 5 pkt 2a u.NBP, aby uznać ten przepis za zgodny z art. 2 Konstytucji. Należy ponadto odnotować wypowiedź trybunalską, zgodnie z którą notyfikacja nie stanowi naruszenia konstytucyjnego procesu ustawodawczego<sup>57</sup>. W stanie faktycznym rozpatrywanym w orzeczeniu o sygn. akt P 65/14 źródłem obowiązku notyfikacji był przepis aktu unijnego prawa wtórnego, a nie bezpośredni obowiązek traktatowy. Tym należy wyjaśnić różnice w wypowiedziach sądu konstytucyjnego w ww. wyrokach.

Ostatnią przesłankę odwoławczą stanowi orzeczenie przez Trybunału Stanu wobec prezesa NBP zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Taki zakaz nie musi wiązać się z popełnieniem deliktu konstytucyjnego w związku z zajmowanym stanowiskiem prezesa NBP lub w zakresie jego urzędowania. Może także zostać wydany ze względu na naruszenie Konstytucji lub ustawy przez osobę będącą aktualnie prezesem NBP, która pełniła w przeszłości inne funkcje państwowe podlegające odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, np. prezesa NIK, członka Rady Ministrów czy członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Bez wątpienia ustawowa przesłanka „zdrowotna” (długotrwała choroba uniemożliwiająca wykonywanie obowiązków) stanowi przesłankę odwołania prezesa NBP wskazaną w Statucie ESBC „utrata warunków do wypełniania swoich funkcji”. Należy podkreślić, iż określona w Statucie ESBC utrata warunków do wypełniania swoich funkcji nastąpi wówczas, gdy prezes NBP nie będzie zdolny wypełniać obowiązków w ramach ESBC (np. uczestniczyć w posiedzeniach organów EBC, gdyż z przyczyn zdrowotnych może odbywać dłuższych podróży), lecz będzie nadal w stanie wypełniać pozostałe obowiązki. Wówczas „zdrowotna” przesłanka odwoławcza, wskazana w ustawie o NBP, zostanie spełniona, ponieważ do zadań prezesa NBP należą także obowiązki związane z uczestnictwem NBP w ESBC. Natomiast skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo oraz skazanie prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu na utratę pełnienia funkcji

<sup>57</sup> O obowiązku notyfikacji, jako elemencie konstytucyjnej drogi ustawodawczej, zob. także wyrok TK z dn. 28 maja 2015 r. o sygn. akt P 65/14.

w organach państwa wypełnia przesłankę „poważnego uchybienia”, o której mowa w Statucie ESBC. Pojęcie „poważnego uchybienia”, tak jak w przypadku członków Zarządu EBC, obejmuje naruszenie prawa karnego i inne naruszenie prawa, w tym w związku z zajmowanym stanowiskiem. Tym samym zarówno popełnienie przestępstwa, jak i popełnienie deliktu konstytucyjnego stanowić będzie zasadniczo „poważne uchybienie”. Wątpliwości zgodności polskiej ustawy ze Statutem ESBC mogą pojawić się przy ostatniej przesłance, czyli przesłance „lustracyjnej”. Wydaje się, iż także ta przesłanka mieści się w granicach *serious misconduct*, gdyż kłamstwo w oświadczeniu lustracyjnym jest poważnym naruszeniem polskiego prawa i zasad moralnych, co dyskwalifikuje daną osobę do pełnienia tej funkcji. Jednakże powyższe wątpliwości mogą zostać dopiero rozstrzygnięte przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości, który dokonałby właściwej wykładni pojęcia „poważne uchybienie”. Poważniejsze wątpliwości budzi przesłanka odwoławcza, związana z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego przez prezesa NBP. Wydaje się, iż tutaj polska ustawa idzie zbyt daleko i w tym miejscu jest niezgodna z art. 14 ust. 2 Statutu ESBC. Warto zauważyć, że EBC nalega na ścisłe dostosowanie (dosłowne przejście sformułowań) warunków odwołania prezesów KBC do przesłanek wskazanych w art. 14 ust. 2 Statutu ESBC<sup>58</sup>.

Jeśli zostały wypełnione ustawowe przesłanki, Sejm musi odwołać prezesa NBP<sup>59</sup>. Taka kompetencja pierwszej izby parlamentu wynika zarówno z u.NBP (art. 9 ust. 1 w zw. z ust. 5), jak i regulaminu Sejmu<sup>60</sup> (art. 27 ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 2, art. 169 ust. 1 pkt 2). Postępowanie odwoławcze inicjuje Prezydent RP (art. 9 ust. 1). Określenie podmiotu inicjującego procedurę odwołania znajduje się w zakresie swobody ustawodawcy, a konstytucyjne granice tej swobody są szersze niż w przypadku ustalenia podmiotu odwołującego. Tym samym akceptowanymi mechanizmami byłoby wskazanie wewnętrznego organu Sejmu, Senat lub nawet Rady Ministrów jako podmiotu inicjującego. W obecnym stanie prawnym nikt inny oprócz prezydenta nie może zainicjować postępowania odwoławczego. W sytu-

<sup>58</sup> Zob. opinie EBC wskazane w: M. Olszak, M. Porzycki, op. cit., s. 190.

<sup>59</sup> O obligatoryjnej kompetencji Sejmu do odwołania prezesa NBP patrz: P. Sarnacki, op.cit., s. 113.

<sup>60</sup> Tj. M.P. z 2012 r., poz. 32.



acji zaistnienia przesłanek odwoławczych prezydent jest zobowiązany bez zbędnej zwłoki wystąpić z wnioskiem<sup>61</sup>, który dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 9 ust. 1 u.NBP w zw. z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), tym samym premier jest również włączany w procedurę odwołania.

Nie jest jasne, jak regulamin Sejmu reguluje dalsze elementy procedury odwoławczej. Rozstrzyga on wyraźnie kwestię zwrócenia się do komisji o opinię. W art. 30 ust. 5 regulaminu Sejmu stanowi się wprost, iż „wniośki w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26–29 (art. 27 statuuje prawo Sejmu do powołania Prezesa NBP) albo odwołania z tych stanowisk Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania”. Tym samym obligatoryjnym elementem procedury odwoławczej jest skierowanie wniosku prezydenta do Komisji Finansów Publicznych w celu uzyskania opinii. Regulamin Sejmu nie określa natomiast, w jakim terminie prezes NBP musi zostać odwołany, od kiedy liczyć ewentualny termin (od dnia wystąpienia przesłanki czy od dnia złożenia wniosku) i nie określa wyraźnie większości sejmowej zdolnej odwołać prezesa NBP. Odpowiedzieć na powyższe pytania można w dwojaki sposób. Przyjąć należy, że ze względu na milczenie regulaminu Sejmu trzeba zastosować zasady ogólne przyjmowania uchwał albo analogicznie procedury powołania<sup>62</sup>.

Wydaje się, iż prezydent do swojego wniosku o odwołanie powinien dołączyć uzasadnienie. Należałoby również postulować, aby prezydent dołączył do wniosku odpis prawomocnego wyroku skazującego za popełnione przestępstwo lub orzeczenia Trybunału Stanu<sup>63</sup>. Właściwym rozwiązaniem byłoby także dołączenie do wniosku komunikatu medycznego leka-

<sup>61</sup> M. Sarnecki, *op.cit.*, s. 101–106.

<sup>62</sup> Praktyka przyjęła, iż członków Prezydium Sejmu, wobec braku przepisów regulujących procedurę odwołania, odwołuje się stosując przez analogię przepisy o powołaniu Marszałka Sejmu. Por. M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 40.

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 157 k.p.k. osobom, których orzeczenie bezpośrednio dotyczy, należy na ich żądanie nieodpłatnie wydać jeden uwierzytelniony odpis każdego orzeczenia (odpis wydaje się z uzasadnieniem, jeżeli je sporządzono). Ze względu na ustawowy obowiązek zainicjowania postępowania odwoławczego, którego nie wykonanie stanowiłoby delikt konstytucyjny, prezydent mieści się w definicji pojęcia „osoby, której orzeczenie bezpośrednio dotyczy”, jest zatem uprawniony, aby wystąpić o odpis orze-

rza (lekarzy), pod którego opieką znajduje się prezes NBP, stwierdzającego stan długotrwałej choroby i wykluczającego możliwość powrotu do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia.

Jeśli chodzi o termin głosowania nad odwołaniem prezesa NBP, to zgodnie z zasadą odwoływania się do reguł ogólnych, takie głosowanie powinno nastąpić bezzwłocznie, licząc od dnia złożenia wniosku. Podstawy prawnej takiego obowiązku szukać należy w wyinterpretowanej z preambuły i art. 2 Konstytucji zasady współdziałania władz. Niestety brak jest podstawy regulaminowej, która wymuszałaby rozpatrzenia prezydenckiego wniosku na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Z inicjatywą wpisania do porządku dziennego posiedzenia nowego punktu będzie musiał wystąpić Marszałek Sejmu (por. art. 173 regulaminu Sejmu). Natomiast jeśli przyjąć, iż procedurę odwoławczą przeprowadza się w oparciu o analogicznie stosowane przepisy procedury powołania, to zgodnie z art. 30 ust. 4 głosowanie nad odwołaniem nie może się odbyć szybciej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku wniosku. Art. 30 regulaminu Sejmu nie daje jednak odpowiedzi o górną granicę terminu głosowania. Żaden z podanych w art. 30 terminów nie nadaje się do analogicznego zastosowania. Natomiast na pytanie o konieczną większość potrzebną do odwołania prezesa NBP, gdyby przyjąć, że należy zastosować zasady ogólne podejmowania uchwał, to zgodnie z art. 120 Konstytucji i art. 190 zdanie drugie regulaminu Sejmu odwołanie prezesa NBP nastąpiłoby na skutek podjęcia uchwały zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tak nisko ustawiona poprzeczka dla odwołania prezesa NBP wydaje się wątpliwa wobec konstytucyjnego postulatu zachowania niezależności NBP. Natomiast, jeśli opowiedzieć się za zastosowaniem odpowiednio art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu, odwołanie nastąpiłoby większością bezwzględną przy obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów. Należy podkreślić, iż przyczyny odwołania wskazane w ustawie mają charakter obiektywne i nie są związane z polityczną odpowiedzialnością prezesa NBP.

Odwołanie prezesa NBP powoduje wygaśnięcie jego kadencji. Obok upływu okresu sześcioletniego kadencja wygasa również w razie śmierci i złożenia rezygnacji. Wygaśnięcie kadencji oznacza, iż mandat preze-

---

czenia i go otrzymać; zob. także: art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925 z późn. zm.).

sa NBP wygasa z mocy prawa. Pomimo tego art. 30 ust. 3 pkt 2 regulaminu Sejmu stwierdza, iż wniosek o powołanie nowego prezesa NBP składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 21 dni od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, czyli w tym przypadku kadencji. O stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu prezesa NBP u.NBP nie wspomina. Ustawa używa tego sformułowania w przypadku śmierci pozostałych członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 13 ust. 6 u.NBP). Należy jednak uznać, iż pojęcie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu odnosi się również do prezesa NBP. Przy takim założeniu regulamin nie wskazywałby terminu, w jakim w przypadku śmierci lub rezygnacji prezesa NBP prezydent miałby złożyć wniosek o powołanie nowego prezesa NBP<sup>64</sup>. Z regulaminu nie wynika, kto miałby dokonać stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Praktyczny problem pojawił się w związku z rezygnacją prezesa NBP Hanny Gronkiewicz-Waltz w dniu 7 grudnia 2000 r. Pani prezes złożyła pisemną rezygnację na ręce Prezydenta, informując o tym Marszałka Sejmu pismem o treści: „Szanowny Panie Marszałku! Uprzejmie informuję pana Marszałka, że pismem z 7 grudnia 2000 r., skierowanym do Prezydenta, złożyłam rezygnację ze stanowiska Prezesa Narodowego Banku Polskiego”<sup>65</sup>. Prezydium Sejmu stanęło na stanowisku, iż po pierwsze, wobec skierowania pisma prezesa NBP do Marszałka Sejmu Gronkiewicz-Waltz złożyła rezygnację zarówno na ręce prezydenta, jak i Marszałka Sejmu, po drugie, taką rezygnację Sejm przyjmuje do wiadomości, a w związku z tym nie zachodzi potrzeba podjęcia w tej sprawie uchwały<sup>66</sup>. Obowiązek złożenia rezygnacji prezesa NBP

<sup>64</sup> Takim terminem nie jest wskazany w art. 30. ust. 4 regulaminu Sejmu „termin ustalony przez Marszałka Sejmu”, gdyż ma on zastosowanie tylko w dwóch przypadkach 1) wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłoszenia kandydatów; 2) kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

<sup>65</sup> Wypowiedź Marszałka Sejmu, sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.

<sup>66</sup> Por. sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.: „Poseł Zbigniew Wawak: Panie Marszałku! Wysoki Sejmie! Występuję w kwestii punktu porządku obrad dotyczącego powołania prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wysoki Sejmie! Stoimy moim zdaniem, prosiłbym pana marszałka o rozstrzygnięcie wobec pewnego problemu natury konstytucyjnej, natury fundamentalnej. Chodzi o pozycję Sejmu w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż zarówno z przepisu art. 227 Konstytucji, jak i z przepisu art. 9 ustawy o Narodowym Banku Polskim wynika, że prezesa powołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Z mojej wiedzy

na ręce prezydenta podkreślała w debacie sejmowej Jolanta Szymanek-De-  
resz – Szef Kancelarii Prezydenta. Nie wykluczyła jednak istnienia takiego  
obowiązku również wobec Sejmu:

„Otóż prezentuję stanowisko, że oświadczenie pani Hanny Gronkiewicz-Waltz, które zostało złożone ze skutkiem na dzień 31 grudnia br., jest oświadczeniem woli, które, przekazane panu prezydentowi w formie pisemnej, a które wcześniej dotarło do niego poprzez komunikaty prasowe, jest jak najbardziej skutecznym oświadczeniem woli umożliwiającym panu prezydentowi skorzystanie z jego prerogatywy konstytucyjnej, która upoważnia go do złożenia wniosku o przedstawienie kandydatury na nowego prezesa Narodowego Banku Polskiego. A zatem nie widzę tutaj wątpliwości, która została przedstawiona, że to oświadczenie może być nieskuteczne. Nie widzę uzasadnienia dla prezentowanej tezy, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest tym organem, przed którym złożone przez dotychczasowego prezesa Narodowego Banku Polskiego oświadczenie mogłoby być nieskuteczne. Natomiast uważam, że otwartą sprawą, nieuregulowaną w ustawie o Narodowym Banku Polskim, jest to, czy jest równoczesny obowiązek złożenia takiego oświadczenia, czyli rezygnacji, na ręce marszałka Sejmu lub przed Sejmem, czy też takiego obowiązku nie ma. (...) A zatem podkreślam prezentuję pogląd, że rezygnacja złożona wobec prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z tej racji, że przysługuje mu prerogatywa do złożenia wniosku o powołanie nowego prezesa, jest jak najbardziej skuteczna i uważam, że równie skuteczna byłaby rezygnacja złożona wobec parlamentu z tej racji, że przepisy nie przewidują takiej szczegółowej regulacji i przy

wynika, że jedną z przyczyn wygaśnięcia kadencji jest złożenie rezygnacji. Wiemy, że taka rezygnacja nastąpiła, i wiemy też, że ta rezygnacja została złożona na ręce prezydenta, a nie Sejmowi. (...) Wicemarszałek Marek Borowski: (...) Przypomnę jeszcze raz, że kadencja prezesa NBP wygasa (są cztery przypadki): po upływie okresu 6-letniego, w razie śmierci, w razie złożenia rezygnacji oraz w razie odwołania. (...) Czyli pierwsze 3 przypadki nie wymagają odwołania, a przypadki wymagające odwołania są wymienione w ust. 5. Jest to mianowicie wtedy, gdy chodzi o długotrwałą chorobę albo o wyrok sądu lub o Trybunał Stanu. Ponieważ mamy do czynienia z przypadkiem złożenia rezygnacji, w związku z czym konieczność formalnego odwoływania przez Sejm, zdaniem Prezydium, nie zachodziła. Natomiast co do chwili złożenia rezygnacji i tego wszystkiego, co pan poseł powiedział dalej, a zwłaszcza stwierdzenia, iż pani prezes nie złożyła rezygnacji na właściwe ręce, tak bym to określił, to chcę powiedzieć, że pani prezes chyba z ostrożności, jak to się mówi, procesowej, złożyła tę rezygnację zarówno na ręce prezydenta, jak i marszałka; 8 grudnia na ręce marszałka, gdzie stwierdziła, iż z dniem 31 grudnia składa rezygnację. Tak że do 31 grudnia tę funkcję sprawuje i oczywiście jest rzeczą, że prezes ewentualnie wybrany na tym posiedzeniu będzie tę funkcję sprawował od dnia 1 stycznia i to będzie w uchwale zawarte”.

zastosowaniu wykładni celowościowej taka interpretacja jest jak najbardziej dopuszczalna<sup>67</sup>.

Precedensem konstytucyjnym było również określenie w akcie złożenia rezygnacji (7 grudnia 2000 r. – pismo skierowane do Prezydenta RP i 8 grudnia 2000 r. – pismo skierowane do Marszałka Sejmu) terminu rezygnacji (31 grudnia 2000 r.). Sejm natomiast powołał nowego prezesa NBP w dniu 22 grudnia 2000 r., czyli przed wygaśnięciem kadencji poprzednika.

10. Mając powyższe na uwadze należy podjąć próbę określenia zmiany Konstytucji, która umożliwiłaby uzyskanie konwergencji prawnej. Możliwe są rozwiązania trójkierunkowe. Po pierwsze, można wycofać się z regulacji konstytucyjnej pozycji banku centralnego. Wówczas jedyną treścią ustawy zmieniającej Konstytucję byłoby skreślenie art. 227 oraz derogacja fraz: „Prezes Narodowego Banku Polskiego”, „i założeń polityki pieniężnej” oraz „Narodowego Banku Polskiego” w odpowiednio art. 198 ust. 1, art. 203 ust. 1 i 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Takie rozwiązanie wydaje się niepożądane z punktu widzenia prawa unijnego, które wymaga gwarancji niezależności banku centralnego możliwie na najwyższym poziomie, a zatem także w ustawie zasadniczej. Jest ono również wadliwe z punktu widzenia polskiego porządku konstytucyjnego, który zakłada ochronę tożsamości konstytucyjnej. Rezygnacja z jakiegokolwiek regulacji dotyczącej banku centralnego na poziomie konstytucji uniemożliwi utrzymanie własnego banku centralnego jako elementu tożsamości konstytucyjnej (instytucji objętej programem integracji). W przypadku usunięcia regulacji konstytucyjnej dotyczącej banku centralnego w zgodzie z ustawą zasadniczą byłby także taki rozwój integracji, które zakładałby istnienie wyłącznie EBC i likwidację KBC. Jak powyżej wskazano, wydaje się to niezgodne z nakazem utrzymania tożsamości konstytucyjnej.

Po drugie, można wprowadzić minimalną regulację konstytucyjną, usuwając jedynie sprzeczne z prawem UE postanowienia Konstytucji. Wybór tego rozwiązania stanowiłby rezygnację z możliwości współkształtowania

---

<sup>67</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.

przyszłego rozwoju prawa UE w obszarze bankowości centralnej albo szerszej unii walutowej.

Po trzecie, możliwe jest takie ukształtowanie przepisów polskiej Konstytucji na wzór niemiecki, które umożliwi uzyskanie konwergencji prawnej z prawem UE oraz wprowadzenie zgodnej z polskim porządkiem konstytucyjnym klauzuli limitacyjnej w obszarze bankowości centralnej i władztwa monetarnego.

Zgodnie ze stanowiskiem EBC zmiana Konstytucji związana z zapewnieniem konwergencji prawnej winna wejść w życie wraz z dniem przyjęcia euro. Natomiast materialna treść przepisów konstytucyjnych, których celem jest zapewnienie konwergencji prawnej, należy, w ramach wyznaczonych Traktatami, do ustrojodawcy. Art. 227 ust. 1 Konstytucji, wchodzący w życie z dniem przyjęcia waluty euro, mogłby uzyskać następujące brzmienie:

„Centralnym bankiem państwa jest stanowiący integralną część Eurosystemu Narodowy Bank Polski, który realizuje cele i wykonuje zadania Eurosystemu zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Europejskiego Banku Centralnego. Narodowy Bank Polski ma prawo do emisji banknotów euro za zgodą Europejskiego Banku Centralnego oraz wyłączne prawo do emisji monet euro za uprzednią zgodą Europejskiego Banku Centralnego na wielkość ich emisji”<sup>68</sup>.

Powyższe brzemienie propozycji przepisu podkreśla akceptację zastanego stanu prawnego i jego głównym celem jest usunięcie przeszkód prawnych w przystąpieniu do strefy euro. Regulacja ta nie posiada cech klauzuli limitacyjnej. Jedynym warunkiem konstytucyjnym uczestnictwa Polski w unii walutowej jest dalsze istnienie NBP. Brak natomiast jakiegokolwiek wzmianki o strukturze wewnętrznej banku centralnego, zarówno krajowego, jak i unijnego. Ta wynikać musiałaby z dalszych ustępów art. 227 Konstytucji. W propozycji nie wskazuje się również, jakie obiektywne cele miałyby realizować NBP, cedując te zadanie na prawo unijne („cele i zadania Eurosystemu”). Zgodnie z art. 282 TfUE: „Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne stanowią Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne Państw

<sup>68</sup> Por. propozycje zmian wynikające z: M. Olszak, M. Porzycki, op.cit., s. 322 i 331 i n.

Członkowskich, których walutą jest euro, tworzące Eurosystem, prowadzą politykę pieniężną Unii”. Inną propozycją mogłaby być taka regulacja:

„Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, stanowiący integralną część Eurosystemu. Narodowy Bank Polski wykonuje swoje zadania w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych, wraz z Europejskim Bankiem Centralnym przysługuje mu prawo emisji pieniądza. Prezes Narodowego Banku Polskiego, jako organ centralnego banku państwa, uczestniczy w ustalaniu i realizacji polityki pieniężnej Unii. Narodowy Bank Polski, w ramach Eurosystemu, odpowiada za wartość waluty euro”.

Przepis ten ustala większą liczbę warunków uczestnictwa w eurostrefie, pozostając w zgodzie z prawem UE. Po pierwsze, także po wstąpieniu do strefy euro w Polsce nadal musi istnieć bank centralny, o nazwie NBP. Po drugie, polski bank centralny musi posiadać określone kompetencje, które wykonuje w ramach ESBC, wraz z EBC. Regulacja ta przesądza sporną w doktrynie kwestię charakteru działalności prezesów KBC w organach EBC. Prezes NBP, uczestnicząc w Radzie Prezesów, nie przestaje być organem polskiego organu władzy (zob. art. 12 ust. 1 Statutu ESBC). Ponadto następuje konstytucyjne związanie porządku unijnego polskim unormowaniem w ten sposób, iż nie może zostać dokonana taka zmiana Traktatów, która wyłączy prezesów KBC od kreowania polityki pieniężnej UE. Regulacja ta zatem zbliża się do konstrukcji francuskiej, która zakłada wzajemność przekazywanych i wykonywanych kompetencji. Wydaje się, iż ze względu na zmianę drugiego i trzeciego zdania art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, z których to przepisów TK wywnioskowuje zasadę niezależności instytucjonalnej i personalnej banku centralnego trzeba uzupełnić omawiane powyżej artykuły o przepis brzmiący: „Narodowym Bank Polski jest niezależny” (zob. art. 99 ust. 2 Konstytucji Szwajcarii: „Szwajcarski Bank Narodowy, jako niezależny bank centralny, prowadzi politykę pieniężną i walutową, która służy ogólnemu interesowi kraju; jest on zarządzany przy współdziałaniu i nadzorze Federacji”).

Zbliżonym do brzmienia niemieckiego przepisu konstytucyjnego określającego pozycje Bundesbanku byłoby unormowanie o następującym brzmieniu:



„Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. W ramach Unii Europejskiej można przekazać Europejskiemu Bankowi Centralnemu jego kompetencje w niektórych sprawach. Zarówno Narodowy Bank Polski, jak i Europejski Bank Centralny są niezależne i związane podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązane do jego realizacji”.

Z powyższego wynika konstytucyjny nakaz uczestnictwa Polski w unii walutowej wyłącznie jako wspólnoty stabilności (cen). Określa klauzulę limitacyjną. Dalsza integracja nie może doprowadzić do likwidacji NBP; możliwe jest (pełne) przekazanie wyłącznie niektórych kompetencji NBP na organ ponadnarodowy. W ten sposób norma ustawy zasadniczej określa element tożsamości konstytucyjnej oraz tożsamości narodowej, o której mowa w art. 4 TfUE. Ponadto polski ustrojodawca wiąże również pierwotny porządek unijny w ten sposób, że stawia warunek niezależności EBC jako przesłankę uczestnictwa w Eurosystemie. W sytuacji, gdyby program integracyjny „wypadł” z konstytucyjnych torów, organy państwa, w tym TK, mogłyby nakazać podjęcie działań, mających na celu korektę programu, albo wystąpienie z unii walutowej<sup>69</sup>.

Istotnym elementem byłoby utrzymanie prawa do informacji parlamentu, na temat działalności banku centralnego, także jako człona Eurosystemu. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie następującego przepisu, do art. 227 ustawy zasadniczej:

„Prezes NBP składa Sejmowi sprawozdania roczne z działalności Narodowego Banku Centralnego, w tym w ramach Eurosystemu”.

Kolejnym problemem konstytucyjnym związanym z wstąpieniem do strefy euro, jest kwestia dalszego istnienia RPP. Jeśli art. 227 ust. 6 Konstytucji RP miałby zostać skreślony (gdyby ustrojodawca chciał zrezygnować z RPP jako organu NBP) konieczna byłaby także zmiana w art. 103 ust. 1; art. 144 ust. 3 pkt 26, art. 227 ust. 2, ust. 5 Konstytucji. Jak wynika jednakże z powyższego wywodu, wstąpienie do strefy euro niekoniecznie musi oznaczać likwidację RPP. Możliwe zatem byłoby nadanie art. 227 ust. 6 Konstytucji nowego brzmienia:

<sup>69</sup> Prawo pierwotne UE nie przewiduje możliwości wystąpienia z unii walutowej, pierwszym zatem krokiem władz krajowych byłoby wypracowanie z partnerami unijnymi ścieżki wyjścia (np. poprzez odrębny Protokół).

- a) „Rada Polityki Pieniężnej stanowi organ doradczy Prezesa NBP i wspiera go w wykonywaniu jego funkcji”; albo
- b) „Rada Polityki Pieniężnej stanowi organ doradczy Prezesa NBP i wspiera go w wykonywaniu jego funkcji jako członka Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego”<sup>70</sup>.

Wobec zmiany art. 227 ust. 6 Konstytucji konieczna będzie zmiana art. 204 Konstytucji w zakresie oceny przez NIK założeń polityki pieniężnej. Również ocena przez NIK działalności NBP, ale wyłącznie pod względem gospodarności, celowości i rzetelności, nie byłaby możliwa.

W prezydenckim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy 3598/kad.VI) proponowano nadać następujące brzmienie art. 227:

- „1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, który należy do Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Narodowy Bank Polski zapewnia stabilność cen oraz realizuje zadania i wykonuje kompetencje określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej oraz w ustawie. Narodowy Bank Polski jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych.
2. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność Narodowego Banku Polskiego z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w zakresie, w jakim nie dotyczy to realizowania zadań i wykonywania kompetencji określonych w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.
3. Organami Narodowego Banku Polskiego są Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.
4. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
5. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.
6. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa”.

Zaproponowano również odpowiednie dostosowania w art. 203 oraz 204, pozostawiając art. 198 Konstytucji bez zmian.

---

<sup>70</sup> Por. art. 284 TfUE.

Propozycja prezydencka zbliża się do regulacji Konstytucji Portugalii (wskazanie na zadania banku centralnego wynikające zarówno z prawa krajowego, jak i umów międzynarodowych<sup>71</sup>). Stanowi również klauzulę limitacyjną, wskazując wyraźnie cel NBP, którym jest nadal utrzymywanie stabilności cen, pomimo włączenie banku centralnego do Eurosystemu. Niejasne jest natomiast, dlaczego proponuje się stwierdzić w przepisie konstytucyjnym, iż NBP stanowi część ESBC. Również przed wejściem do strefy euro NBP stanowi część ESBC, a zatem nie wprowadzi się w tym przypadku żadnego *novum* normatywnego. Jeśli zatem twórcy nowelizacji zamierzali podkreślić jakościową zmianę na poziomie Konstytucji związaną z przyjęciem euro, na mocy przepisów traktatowych, to cel ten nie został osiągnięty. Wskazać należało zatem, że NBP stanowi integralną część Eurosystemu, który składa się z EBC i banków centralnych państw strefy euro. Natomiast zdanie trzecie art. 227 ust. 1 nowelizacji posiada zbyt wąski zakres adresatów. NBP musi bowiem wykazywać się niezależnością nie tylko wobec własnych (krajowych) organów państwowych, lecz również wobec instytucji unijnych oraz organów innych państw członkowskich.

11. Podsumowując, należy dalej prowadzić rozważania naukowe na temat możliwej konstrukcji zmiany Konstytucji związanej z przyjęciem euro. Jak wynika z powyższego, nie ma jednego modelu regulacji konstytucyjnej państwa strefy euro.

SZYMON PAWŁOWSKI

CONSTITUTIONAL CONDITIONS FOR PARTICIPATION  
IN MONETARY UNION-SELECTED ISSUES

This article discusses the changes in the constitutional regulation of Member States concerning the monetary union. Analysis have been subjected to the ECB'S recom-

<sup>71</sup> Art. 102 Konstytucji Portugalii: „Bank Portugalii jest narodowym bankiem centralnym, działającym na zasadach określonych w ustawie i w normach międzynarodowych, którymi związane jest Państwo Portugalskie”; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html#mozToclid265523> (dostęp: 10.08.2016).

mentation concerning the need for amendment of the Constitution, in the context of the preparation of the convergence with condition of the accede to the monetary union, and the options of the new constitutional regulation after Poland entry to the eurozone. Discussed was also the issue of NBP'S authorities in the context of the participation of the Polish Central Bank into the ESCB.