

## Uwarunkowania osiągnięcia spójności Konstytucji RP, ustawy o NBP i traktatu lizbońskiego

### 1. Bank centralny w Polsce – od Imperium Rosyjskiego do zawarcia traktatu z Maastricht

Historia bankowości centralnej w Polsce jest tak burzliwa jak historia Polski. Zanim powstał Bank Polski po odzyskaniu niepodległości po pierwszej wojnie światowej, pierwszym bankiem centralnym był Bank Polski, który został założony 1828 r. w Królestwie Polskim. Działał, póki ziemie polskie posiadały pewną autonomię w ramach Imperium Rosyjskiego. Wraz z ograniczeniem autonomii, potem jej likwidacją po powstaniu styczniowym w roku 1863 r., nastąpiła rusyfikacja Banku Polskiego<sup>1</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości<sup>2</sup> zdecydowano się w roku 1923 na reformę finansów i reformę walutową z jednoczesnym utworzeniem Banku Polskiego jako banku centralnego. W pierwszym rządzie trzeba było zdecydować o formie prawnej Banku Polskiego. Koncepcje były dwie: pierwsza – propagowana przez ówczesnego Ministra Skarbu Stanisława Karpińskiego – jako banku państwowego, druga – popierana przez Władysława Grabskiego – jako Banku Polskiego w formie spółki akcyjnej. Ta druga koncepcja została przyjęta pod wpływem międzynarodowej opinii. W przypadku przyjęcia pierwszej koncepcji obawiano się, że centralny bank państwa będący instytucją państwową może przekształcić się w praktyce w drukarnię Ministra Skarbu. Podjąwszy decyzję co do formy prawnej spółki akcyjnej, Prezes Banku podkreślił, że Bank Polski nie ma być własnością akcjonariuszy, lecz własnością narodu. Trzeba przyznać, że myślenie o banku centralnym na początku XX w. jako o banku niezależnym od rządu było dość awangardowe. Niezależność Banku Polskiego zagwarantowana była ustawowo: „[...] publiczny charakter działalności Banku Polskiego będzie przestrzegany”. Dodano do tego w ustawie o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej z 11 stycznia 1924 r.<sup>3</sup> zakaz korzystania z kredytu w banku emisyjnym zarówno na pokrycie bieżących potrzeb administracyjnych, jak i inwestycyjnych. Ponadto art. 1 statutu Banku Polskiego jako pierwszy cel banku

---

\* Prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, w latach 1992-2001 Prezes Narodowego Banku Polskiego, ORCID: 0000-0003-0386-6531.

<sup>1</sup> W. Morawski, *Bank Polski 1828–1885*, [https://mowiawieki.pl/templates/site\\_pic/files/NBP-z-dziejow-gospodarczych-Polski-odcinek-1.pdf](https://mowiawieki.pl/templates/site_pic/files/NBP-z-dziejow-gospodarczych-Polski-odcinek-1.pdf), s. 67 [dostęp 8.09.2022].

<sup>2</sup> Opracowano na podstawie: C. Leszczyńska, *Zarys historii polskiej bankowości centralnej*, NBP. Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 28.

określił utrzymanie stałości pieniądza i regulowanie obiegu pieniężnego i kredytu<sup>4</sup>. W latach 20. rzadko który bank centralny miał tak nowocześnie sformułowany zakaz kredytowania Skarbu Państwa oraz określony cel działalności. Niezależność Banku Polskiego miała pewne statutowe ograniczenia. Mimo formy prawnej spółki akcyjnej władze banku w postaci Rady Banku i Prezesa Banku były powiązane funkcjonalnie z Ministrem Skarbu. Co prawda 12 członków Rady było wybieranych przez walne zebranie, ale Ministrowi Skarbu przysługiwało prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec któregośkolwiek członka Rady bez podania przyczyn. Co ciekawe, art. 29 statutu stanowił o niepołączalności członkostwa w Radzie Banku z funkcją posła, senatora, urzędnika państwowego i czynnego wojskowego. Zarówno niepołączalność funkcji członka Rady Banku z funkcjami politycznymi, jak i stanowiskami urzędniczymi czy wojskowymi wskazywała na chęć oddzielenia Banku od bieżących wpływów politycznych. Z kolei wymogi w postaci pełni praw obywatelskich czy też jasny status majątku wprowadzały wysokie standardy dla członków Rady Banku. Warunkiem uczestnictwa w Radzie Banku był brak pozbawienia praw obywatelskich oraz nie mogło być wszczęte w stosunku do ich majątku postępowanie upadłościowe<sup>5</sup>. Wyraźnie też wprowadzono zakaz, by „członkowie Rady oddziaływali osobiście w dyrekcji, władzach i oddziałach Banku na bieg spraw przedsiębiorstw, w których piastują jakikolwiek urząd”. Takie sformułowanie było sygnałem dla pracowników banku, że mają prawo bronić się przed „prywatnymi” interwencjami, powołując się na przepisy statutu. Prezes Banku był powoływany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów na 5-letnią kadencję z możliwością ponownego powołania. Prezes mógł być odwołany tylko w szczególnym trybie w sytuacji, kiedy nie wypełniał swoich obowiązków lub nie był zdolny do ich pełnienia bądź podjął jedną z funkcji, która kolidowała z jego stanowiskiem. Ocena tych przyczyn nie leżała w gestii organów go powołujących (Prezydenta czy Rady Ministrów), lecz należała do kompetencji specjalnej komisji składającej się z członków powołanych przez Ministra Skarbu (1), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (1), Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego (1). Mimo że komisja powołana była na zlecenie Ministra Skarbu, to przeważały w niej osoby powołane przez władze sądowe. Dopiero po wydaniu orzeczenia przez komisję Rada Ministrów mogła wystąpić do Prezydenta o odwołanie Prezesa Banku Polskiego. Z orzeczenia musiało wynikać, że Prezes nie wypełnia swych obowiązków lub nie jest zdolny do ich pełnienia, lub że zaczął pełnić wyżej wymienione funkcje, które nie powinny być łączone ze stanowiskiem Prezesa Banku Polskiego<sup>6</sup>. Interesujący był skład komisji, ponieważ przeważali w niej przedstawiciele władzy sądowniczej, co przypomina nieco możliwości odwołania aktualnego

<sup>4</sup> Statut Banku Polskiego, odbitka z Dz. U. Nr 8 z 25 maja 1924 r. poz. 25, Nakładem Sekcji Naukowej Br. pomocy studentów Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie 1926 r.

<sup>5</sup> Przepisy dla Rady Banku Polskiego uchwalone przez Radę 10 maja 1924 r., z poprawkami, wprowadzonymi 10 marca 1927 r. i 12 stycznia 1928 r., § 10.

<sup>6</sup> Statut Banku Polskiego jako załącznik do rozporządzenia prezydenta z 20 stycznia 1924 r., Dz. U. z 1924 r. Nr 8, poz. 75.

prezesa Europejskiego Banku Centralnego w świetle statutu ESBC tylko przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Trzeba przyznać, że w pierwszej połowie XX w. sposób powoływania prezesa Banku Polskiego, kadencyjność oraz sposób usunięcia ze stanowiska zbliżone były do regulacji współczesnych, zarówno krajowych, jak i europejskich.

Prezes Banku Polskiego w porównaniu z członkami Rady Banku nie tylko nie mógł łączyć swojej funkcji z funkcją posła, senatora, urzędnika państwowego i wojskowego, ale nie mógł ponadto sprawować żadnej funkcji w sektorze prywatnym, tzn. nie mógł być członkiem organu zarządzającego lub nadzorującego przedsiębiorstwo ani też wspólnikiem firmowym lub komandytowym. Podobnie jak członek Rady Banku, musiał mieć prawa obywatelskie, a do jego majątku nie mogło być wdrożone postępowanie upadłościowe.

Ustawodawca przewidział również, że może dojść do konfliktu między Rządem a Bankiem Polskim. Jak już wcześniej wspomniano, konflikty miała rozpatrywać specjalnie powołana Komisja Rozjemcza składająca się z Prezesa Sądu Najwyższego jako Przewodniczącego i czterech członków – dwóch powołanych przez Prezesa Rady Ministrów, a dwóch przez Radę Banku. Większość zatem stanowili przedstawiciele władzy sądowniczej oraz przedstawiciele Banku Polskiego<sup>7</sup>. Zatem zapewniony został proceduralny mechanizm mający na celu ochronę niezależności Banku Polskiego.

Wojenne losy Banku Polskiego splotły się z losami polskiego rządu i wielu instytucji publicznych. Działalność Banku w czasie pobytu w Londynie koncentrowała się na finansowaniu niektórych wydatków rządu polskiego, administrowaniu składnikami majątku i aktywami zdeponowanymi w bankach zagranicznych.

Na posiedzeniu PKWN w Moskwie 22 lipca 1944 r. ogłoszona została koncepcja Narodowego Banku Polskiego NBP. W sierpniu 1944 r. do Lublina zaczęły przyjeżdżać z Moskwy transporty biletów złotych z napisem Narodowy Bank Polski<sup>8</sup>.

Pozycja, jaką zajął NBP w systemie finansowym i gospodarczym Polski Ludowej, zasadniczo odbiegała od czynności banku centralnego właściwych dla gospodarki rynkowej. Pozycję tę budowano stopniowo.

Jeszcze przed obradami okrągłego stołu 31 stycznia 1989 r. uchwalono nową ustawę, w myśl której NBP był centralnym bankiem państwa, bankiem emisyjnym, centralną instytucją kredytową rozliczeniową oraz dewizową. Istotnym *novum* było wskazanie podstawowego celu NBP – miało nim być w szczególności umacnianie pieniądza polskiego, inicjowanie kierunków polityki pieniężno-kredytowej oraz współdziałanie w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa<sup>9</sup>. Kolejnych zmian dokonano w 1992 r., kiedy to wprowadzono przepisy wzmacniające niezależność NBP<sup>10</sup>. Dotyczyły one kadencyjności prezesa NBP (6 lat). Powoływał go sejm na wniosek prezydenta. Precyzyjnie określono warunki jego odwołania. Poszerzono

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Za: C. Leszczyńska, *Zarys historii...*, s. 41.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 1989 r. Nr 4, poz. 22.

<sup>10</sup> Ustawa o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360.

kompetencje banku centralnego w zakresie regulacji systemu bankowego, wyposażając go w narzędzia pozwalające na wzmocnienie jego stabilności (licencjonowanie banków, normy ostrożnościowe, kontrola przepływów kapitałowych) oraz zwiększenie skuteczności polityki pieniężnej<sup>11</sup>.

W tym samym czasie kraje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisały w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej, który zawierał postanowienia dotyczące dalszego etapu integracji, polegającego na budowie unii gospodarczej i walutowej (dalej też: UGW)<sup>12</sup>. Uczestnictwo w UGW zostało obwarowane spełnieniem kryteriów zbieżności gospodarczej (konwergencji), które dotyczyły m.in. polityki budżetowej (zakaz finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego oraz udzielania kredytów przedsiębiorstwom i instytucjom sektora publicznego), wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego oraz kryteriów z zakresu polityki monetarnej (niska inflacja, niskie stopy procentowe). Traktat przewidywał, że w przyszłej unii będzie realizowana jednolita polityka pieniężna, którą miał prowadzić Europejski System Banków Centralnych (dalej też: ESBC) złożony z Europejskiego Banku Centralnego oraz krajowych banków centralnych. W traktacie przyjęto, że polityka pieniężna ESBC powinna być ukierunkowana na realizację celu inflacyjnego. Uznano też, że warunkiem skuteczności będzie zapewnienie ESBC pełnej niezależności. Ze względu na to, że ESBC miały współtworzyć banki krajowe, zobowiązano kraje członkowskie do przeprowadzenia zmian w ustawodawstwie gwarantujących im odpowiednią autonomię, jeszcze przed ustanowieniem unii walutowej<sup>13</sup>.

Polska stała się członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Tym samym NBP został członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Przystąpienie Polski do strefy euro zostało przesunięte na przyszłe lata, przy czym nie wskazano jego daty.

## 2. Konstytucja a ustawa o NBP

Zarówno Bank Polski SA w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak i NBP nie były wspomniane w ówczesnych konstytucjach. Bank Polski nie był wymieniony nawet w kontekście uprawnień Prezydenta, który na wniosek Rady Ministrów powoływał Prezesa i wiceprezesów. Natomiast przy okazji zmian Konstytucji PRL z 1952 r. wprowadzonych 1989 r. dodano art. 32f pkt 6, który wśród kompetencji utworzonego urzędu Prezydenta wymieniał występowanie z wnioskiem do Sejmu o powołanie i odwołanie Prezesa NBP<sup>14</sup>. Przed wejściem do UE Polska musiała dokonać zmiany

<sup>11</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny – od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu Olympus, Warszawa 1994, s. 25.

<sup>12</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 1991 r., podpisany 11 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r., Dz. U. Nr 2, poz. 7.

<sup>13</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 96 i n.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101; przedtem na wniosek Rady Ministrów.

szeregu przepisów, w tym w zakresie pozycji NBP jako banku centralnego. Dlatego w drugiej połowie lat 90. opracowano istotne aktualizacje zarówno w prawie bankowym, jak i ustawie o NBP. W tym samym czasie była też przygotowana nowa Konstytucja. Główną zmianą jakościową i ustrojową w ustawie o NBP było zwiększenie niezależności NBP, Sejm nie uchyla od tej pory założeń polityki pieniężnej, a tylko po przesłaniu ich przez NBP zapoznaje się z nimi (art. 21)<sup>15</sup>. Wtedy też utworzono Radę Polityki Pieniężnej (dalej też: RPP), odpowiedzialną za kształtowanie i realizację polityki pieniężnej, oraz Komisję Nadzoru Bankowego odpowiedzialną za nadzór, które przejęły dotychczasowe kompetencje Prezesa NBP w tym zakresie.

W Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. wprowadzono art. 227, który poświęcony był NBP, a w ust. 6 uregulowano, że RPP ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je Sejmowi do wiadomości. W ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego RPP składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej (art. 12 ustawy o NBP).

Zarówno Konstytucja<sup>16</sup>, jak i ustawa o NBP uchwalone zostały w 1997 r. Jednakże regulacje te nie są spójne. Z punktu widzenia niniejszej analizy istotne są kwestie ustrojowe. NBP jest określony jako centralny bank państwa zarówno w Konstytucji (art. 227 ust. 1), jak i w ustawie o NBP (art. 1), któremu przysługuje wyłączne prawo emisji oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Ustawa precyzuje, że politykę ustala RPP (art. 12), a realizuje Zarząd, co wynika pośrednio z przepisu o realizowaniu uchwał Rady (art. 17 ust. 3), a wprost z art. 12 ust. 3, który mówi, że Rada dokonuje oceny działalności Zarządu NBP w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej. Kompetencje te są zatem rozdzielone między dwa organy. W przypadku funkcji emisyjnej to Prezes NBP jest tym organem, który decyduje o wprowadzeniu do obiegu znaków pieniężnych oraz wymianie zużytych (rozdz. 5 ustawy o NBP).

Jak zatem określić charakter prawny centralnego banku państwa? Co to za podmiot? Czy jest organem państwa? NBP nie jest podmiotem, który mieści się w trójpodziale władzy, chociaż większość jego działań ma charakter wykonawczy. Dysponuje na mocy Konstytucji władztwem monetarnym. Nie jest jednym z wielu banków w konkretnym państwie – jest bankiem centralnym. Przyglądając się ESBC, widać, że istnieje nawet pewien standard cech banków centralnych, które przyjęto w UGW. Można go zdefiniować poprzez funkcje, które wykonuje, jak również relacje z budżetem. NBP, tak jak inne banki centralne, pełni funkcję emisyjną, funkcję banku państwa oraz banku banków. Podobnie jak inne banki centralne, budżet nie może zaciągać zobowiązań w NBP (art. 220 ust. 2 Konstytucji). Zdecydowanie łatwiej jest określić, czym NBP nie jest, niż to, czym jest. Cezary Kosikowski twierdzi, że NBP na pewno nie jest centralnym organem państwa<sup>17</sup>. Eugenia Fojcik-Mastalska traktuje

<sup>15</sup> Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>17</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 267.

go jako organ państwa, ale jednocześnie szczególny bank<sup>18</sup>. Najbardziej nietypowa jest definicja Sławomira Fundowicza, który uważa, że NBP jest zakładem publicznym stanowiącym jedność rzeczy i osób powołaną do trwałej realizacji określonego zadania publicznego<sup>19</sup>. Autorce niniejszej publikacji najbliższe jest określenie, że bank centralny jest podmiotem hybrydowym, poddanym ewolucji charakteru prawnego od uprzywilejowanego banku, który pożyczka władzy, do agencji, która wyposażona w kompetencje władcze staje się *quasi*-organem władzy wykonawczej.

Bardzo istotną wspólną cechą części banków centralnych jest cel ich działania. Jednakże i w tym przypadku w Konstytucji i w ustawie o NBP jest on odmiennie sformułowany. Konstytucja mówi, że celem, za który odpowiada NBP, jest wartość polskiego pieniądza, a ustawa, że stabilność cen oraz wspieranie polityki gospodarczej rządu, jeśli to nie jest sprzeczne ze stabilnością cen. W pierwszym przypadku chodzi o to, by utrzymywanie wartości pieniądza było celem zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych (np. Nowa Zelandia czy Chile)<sup>20</sup>. W wielu ustawach jako cele wymienia się pełne zatrudnienie, popieranie wzrostu dochodów realnych, prowadzenie polityki zapewniającej dobrobyt społeczny (Szwajcaria, Stany Zjednoczone)<sup>21</sup>. Im bank ma większy zakres niezależności, tym cel jest sformułowany węziej. Polityka pieniężna jest realizowana bardziej transparentnie, zbyt wielu celów nie da się realizować w tym samym czasie. W dyskusji nad projektem Konstytucji zdecydowanie popierano utrzymywanie celu w postaci wartości pieniądza. W okresie prac nad Konstytucją koncentrowano się na wartościach, które wymagają ochrony na poziomie konstytucyjnym (lata 90. ubiegłego stulecia). W ustawie tej ochronę określono precyzyjnie jako stabilność cen. Do wartości pieniądza przywiązywano dużą wagę, gdyż złoty charakteryzował się niską siłą nabywczą na rynku wewnętrznym i był walutą słabą w stosunku do innych walut. Poszukiwanie jednego celu skoncentrowało wszystkich wokół walki z inflacją, która powodowała wzrost cen, stóp procentowych i zmniejszenie dynamiki wzrostu PKB, wyższe bezrobocie. Obniżanie inflacji stało się głównym celem banków centralnych, który to cel określono pojęciem stabilności cen. Pojęcie stabilności cen dotyczy ogólnego poziomu cen w gospodarce i wiąże się z koniecznością unikania zarówno inflacji, jak i deflacji. Stabilność cen przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu aktywności gospodarczej i zatrudnienia<sup>22</sup>. Ten cel został postawiony przed wszystkimi bankami centralnymi we wspólnocie europejskiej, a następnie zamieszczony w traktacie z Maastricht w art. 105 TWE (obecnie w art. 127 TFUE). Do dziś głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Ponadto ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze we wspólnocie.

<sup>18</sup> E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 35.

<sup>19</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 83 i n.

<sup>20</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny...*, s. 26.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> H. Scheller, *Europejski Bank Centralny. Historia, rola i funkcje*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2006, s. 48.

Przy okazji późniejszych zmian podkreślono, że wspieranie polityk gospodarczych musi odbywać się bez uszczerbku dla celu podstawowego, jakim jest utrzymanie stabilności cen (art. 127 TFUE). Zamieszczenie tego celu jest konieczne w ustawach wszystkich państw członkowskich, również tych, które jeszcze nie przyjęły euro, gdyż cel ten zalicza się do kryterium jakościowego konwergencji, tzn. że musi znaleźć się w ustawie i ma być wdrożony w praktyce. Artykuł 3 ust. 1 ustawy o NBP ustala ten cel identycznie. Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. W ustawie o NBP jest właśnie tak sformułowany cel, ale nie jest on tożsamy z celem zawartym w Konstytucji. Dlaczego występuje różnica w sformułowaniu celu na ten sam temat w dwóch projektach aktów prawnych przygotowywanych w tym samym czasie? Otóż utrzymanie wartości pieniądza jest wartością chronioną na podstawie Konstytucji, a stabilność cen na poziomie ustawowym i została upowszechniona w Europie wraz z traktatem z Maastricht. Konstytucja wymagała jak najszerzego poparcia i uniknięcia kontrowersji, aby mogła być zaakceptowana w referendum.

Nie ma natomiast rozbieżności między Konstytucją a ustawą, jeśli chodzi o organy NBP, długość kadencji, sposób ich powoływania, niepołączalność z innymi funkcjami (art. 227 ust. 2 i 3 Konstytucji).

### 3. Zakres dostosowania regulacji polskich do regulacji unii walutowej

Od 2004 r. w raportach o konwergencji EBC dokonuje oceny zgodności ustawodawstwa polskiego, w tym Konstytucji, z wymogami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi członkostwa NBP w ESBC oraz w przyszłości w Eurosystemie. Ocena ta dokonywana jest przede wszystkim pod kątem: niezależności banku centralnego, kwestii poufności, zakazu finansowania ze środków banku centralnego oraz integracji prawnej z Eurosystemem.

Aby Polska mogła przyjąć euro, oprócz kryteriów konwergencji ilościowej należy spełnić kryteria jakościowe, do których należy kompatybilność prawna. Można to osiągnąć przez umieszczenie odwołań do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i statutu ESBC i EBC<sup>23</sup> bądź przez włączenie do prawa krajowego odpowiednich przepisów albo zastosować obie metody. Ustawodawstwo krajowe powinno być zgodne z art. 130 i 131 TFUE. Pierwszy zakazuje, by organy Unii i państw członkowskich oraz wszelkie jednostki z nimi związane wydawały instrukcje EBC i krajowym bankom centralnym oraz by nie wpływały na członków ich organów w zakresie wypełnianych zadań. Oczywiście również członkowie tych organów nie mogą pytać o instrukcje. W art. 131 nałożony jest obowiązek dostosowania prawodawstwa do Traktatu i statutu ESBC i EBC.

<sup>23</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), EUR-Lex, [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj) [dostęp 9.09.2022].

Jedną z zasadniczych cech, które charakteryzują banki centralne w państwach UE, jest niezależność. Niezależność banku centralnego stała się istotną wartością życia gospodarczego i społecznego, ponieważ występująca w wielu krajach wysoka inflacja utrudniała rozwój gospodarczy, była przyczyną wysokiego bezrobocia. Rządy oczekiwały łagodniejszej polityki pieniężnej i wywierały presję na banki centralne, by te nie podnosiły stóp procentowych pomimo inflacji. A przecież większość instrumentów, takich jak podatki, różnego typu ulgi, była w dyspozycji rządów. Według Europejskiego Instytutu Walutowego niezależność banku centralnego jest zbudowana z kilku członów: funkcjonalnej, personalnej i finansowej oraz instytucjonalnej. Niektóre z nich są częściowo zawarte już w Konstytucji. W Konstytucji niezależność funkcjonalna banku centralnego sformułowana jest jako wyłączność w ustalaniu i realizacji polityki pieniężnej. Niezależność personalną gwarantuje kadencyjność władz banku w art. 227 ust. 3 Konstytucji i art. 5 ustawy o NBP, zawierającym ściśle określone warunki odwołania tychże władz. Z kolei z art. 220 ust. 2 Konstytucji wynika, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Niezależność instytucjonalna to wyodrębnienie banku spośród innych organów, nadanie kompetencji i ograniczenie kontroli przez inne organy państwa (np. NIK).

Również Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08) przypominał znaczenie zasady niezależności w kilku wyrokach. Trybunał zwracał już uwagę, że realizowanie przez Narodowy Bank Polski zadań konstytucyjnych „w dużym stopniu wymaga jego niezależności”. Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, jednakże analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących Narodowego Banku Polskiego prowadzi do wniosku, że zasada ta została wyrażona w Konstytucji *implicite*. Prawodawca konstytucyjny, stanowiąc przepisy konstytucyjne dotyczące banku centralnego, wziął pod uwagę trzy podstawowe aspekty jego niezależności – niezależność finansową, funkcjonalną i instytucjonalną.

Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego.

Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego.

Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku<sup>24</sup>. Na instytucjonalną i funkcjonalną odrębność funduszy NBP i jego polityki pieniężnej w stosunku do polityki finansowej realizowanej przez Radę Ministrów i Sejm wskazuje także art. 220 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”. Trybunał Konstytucyjny zwracał

<sup>24</sup> Zob. wyroki: z 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, s. 1084-1085 oraz z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, s. 1165.

już uwagę na konieczność ochrony niezależności banku centralnego przed ingerencją z zewnątrz. Badając konstytucyjność jednej z uchwał sejmowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawowa podstawa prawna przyznania bankowi centralnemu i jego organom dodatkowych kompetencji nie uchyla znaczenia niezależności NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone. Przeciwnie – uzasadnione jest założenie, że ustawodawca także ze względu na cechę niezależności powierzył te kompetencje właśnie NBP, a nie innym organom państwa”<sup>25</sup>. Nawiązując do dotychczasowej linii orzeczniczej, Trybunał stwierdził, że konstytucyjna zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego zabezpiecza realizację określonych celów konstytucyjnych i musi być wykładana w świetle tych celów. Zasadniczym celem niezależności banku centralnego jest ochrona wartości polskiego pieniądza. Polityka pieniężna musi być prowadzona przez Narodowy Bank Polski w ramach konstytucyjnie wyznaczonych, w szczególności przez konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz obowiązek urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że niezależność banku centralnego musi mieć pewne granice, ale prawodawca powinien zagwarantować tę niezależność na takim poziomie, który jest optymalny z punktu widzenia realizacji założonych zadań banku centralnego<sup>26</sup>. Skuteczna polityka gospodarcza wymaga koordynacji polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny z innymi elementami polityki gospodarczej, prowadzonej przez rząd, co z kolei zakłada stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych ułatwiających taką koordynację<sup>27</sup>.

W raportach sporządzanych przez KE i EBC przedstawione są oczekiwania, co należy zmienić, aby uregulowania prawne były kompatybilne z Traktatem i statutem. W każdym z raportów powtarza się uwaga, że w prawie krajowym powinno *expressis verbis* być zawarte sformułowanie, iż osoby zasiadające w organach banku centralnego nie mogą poszukiwać zewnętrznych instrukcji lub też radzić się Rządu przy okazji podejmowania przez nich decyzji, które z kolei wpływałyby na sposób wypełnienia zadań przez NBP. Przepis w ustawie o NBP jest niekompatybilny z art. 130 TFUE oraz art. 7 statutu ESBC. Podobnie traktuje art. 1 pkt 2 ustawy o NBP, który zobowiązuje Prezesa NBP do przekazywania projektów założeń polityki Pieniężnej Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Bank centralny nie powinien być zobowiązany ustawowo do takich działań, współpraca z innymi przedstawicielami władz powinna opierać się na zasadach partnerskich.

Zakres kontroli NIK powinien być jasno określony, nie powinien ograniczać działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów Narodowego Banku Polskiego. W szczególności należy zapewnić, by podczas kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego stosowane przez NIK kryterium celowości nie rozciągało się na ocenę działań Narodowego Banku Polskiego związanych z głównym celem

<sup>25</sup> Wyrok z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, s. 1165.

<sup>26</sup> A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998, s. 119.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

utrzymania stabilności cen. W tym zakresie należy dostosować art. 203 ust. 1 Konstytucji do postanowień art. 130 Traktatu i art. 7 statutu.

Raport zawiera też uwagi dotyczące sformułowania niezależności personalnej w sposób odbiegający od Traktatu. Artykuł 9 ust. 5 ustawy o NBP reguluje sposób odwoływania Prezesa Narodowego Banku Polskiego przez Sejm RP, w przypadku gdy: nie wypełnia on swych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo, złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Ponadto, na podstawie art. 25 ust. 3 w związku z art. 3 oraz art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Stanu, Prezes Narodowego Banku Polskiego może również zostać usunięty z urzędu, jeżeli naruszy postanowienia Konstytucji lub ustawy<sup>28</sup>.

Podstawy odwołania wymienione powyżej uzupełniają powody odwołania określone w art. 14 ust. 2 statutu. Prezes może być odwołany, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Przyczyny możliwości odwołania Prezesa ze stanowiska są określone ogólnie i niekonkretnie, inaczej niż w ustawie o NBP. W związku z tym art. 9 ust. 5 ustawy o NBP i odpowiednie przepisy ustawy o Trybunale Stanu należy dostosować do art. 14 ust. 2 statutu.

W odniesieniu do zasady gwarantującej stabilność sprawowania urzędu i podstawy odwołania innych członków organów decyzyjnych Narodowego Banku Polskiego zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC (tj. członków Zarządu, pierwszego zastępcy Prezesa NBP oraz członków Rady Polityki Pieniężnej) art. 13 ust. 5 oraz drugie zdanie art. 17 ust. 2b ustawy o NBP stosuje się odpowiednio, co w tym przypadku oznacza takie same powody odwołania i taki sam zakres ochrony.

Prezes Narodowego Banku Polskiego wykonuje swoje funkcje w podwójnej roli – jako członek organów decyzyjnych Narodowego Banku Polskiego oraz odpowiednich organów decyzyjnych EBC. Artykuł 9 ust. 3 ustawy o NBP, który określa treść przysięgi składanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wymaga zmiany w ten sposób, aby odzwierciedlał status i obowiązki Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako członka odpowiednich organów decyzyjnych EBC. Już obecnie Prezes NBP jest członkiem Rady Ogólnej.

Ustawa o NBP nie określa, czy sądy krajowe są uprawnione do rozpatrywania skarg na decyzje o odwołaniu członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego zaangażowanych w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Możliwość skorzystania z takiego uprawnienia dają zasady ogólne prawa polskiego, jednak wprowadzenie wyraźnego postanowienia w tym zakresie poprawiłoby pewność prawa.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. z dnia 23 marca 2022 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 762.

Dotychczas znany jest jeden przypadek przeprowadzony prawnie do końca, tzn. do orzeczenia TSUE. Prezes Banku Łotwy został zawieszony w swych obowiązkach wskutek podejrzenia o korupcję. Nie zgodził się z tym zarzutem i wniósł skargę do TSUE, podobnie postąpiła Rada Prezesów, żądając przedstawienia dowodów. Republika Łotewska zakwestionowała jurysdykcję Trybunału, jednakże TSUE sprawę się zajął i stwierdził, że wartością chronioną jest niezależność krajowych banków centralnych. Podkreślił, że art. 130 TFUE, dotyczący tej niezależności, który stwarza warunki, aby EBC wykonywał powierzone mu zadania bez nacisków politycznych, ma swoiste zabezpieczenie w art. 14 ust. 2 statutu ESBC i EBC, w którym wymienione są warunki odwołania prezesa przed zakończeniem kadencji oraz możliwość skontrolowania przez TSUE legalności tego zwolnienia<sup>29</sup>.

Kolejnym elementem dostosowania przepisów ustawy o NBP jest niezależność finansowa. Na skutek wejścia w życie w marcu 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim ograniczono wzrost wynagrodzenia prezesa NBP. Zgodnie z art. 66 ust. 3 zmienionej ustawy o NBP<sup>30</sup> maksymalne wynagrodzenie pracowników Narodowego Banku Polskiego (poza członkami Zarządu Narodowego Banku Polskiego) nie może przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego (przy czym wynagrodzenie Prezesa jest ustalane na podstawie odrębnych przepisów, które nie zostały zmienione). Jednakże zawarte w projektach legislacyjnych zmiany prowadzące do obniżenia wynagrodzeń są niezgodne z zasadą niezależności finansowej, jeśli negatywnie wpływają na zdolność krajowego banku centralnego do zatrudniania i zatrzymywania pracowników w celu niezależnego wykonywania zadań nałożonych w Traktacie i statucie ESBC. Przyjęte rozwiązania legislacyjne powinny uwzględniać mechanizm współpracy z NBP na wypadek, gdyby NBP uznał, że zachodzi konieczność wprowadzenia wyjątku od ustawowego ograniczenia wysokości wynagrodzeń. Taki wyjątek powinien być ustalany w ramach ścisłej współpracy i w zgodzie z zasadą poufności ESBC, w związku z tym ustawę o NBP należy dostosować do art. 37 statutu regulującego tajemnicę służbową. Członkowie organów decyzyjnych i personelu EBC oraz krajowych banków centralnych są obowiązani, nawet po zakończeniu pełnienia swoich obowiązków, do nieudzielania informacji objętych tajemnicą służbową i podlegają w tym zakresie prawu Unii, gdyż mają dostęp do danych podlegających prawu Unii. NBP jest członkiem ESBC i musi przestrzegać tych regulacji.

Ponadto z uwagi na fakt, że Najwyższa Izba Kontroli posiada na mocy art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szerokie uprawnienia do kontrolowania działalności Narodowego Banku Polskiego, dysponuje ona również szerokim dostępem

<sup>29</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Gwarancje niezależności krajowego banku centralnego – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 26.02.2019 r., sprawy połączone C-202/18 i C-238/18, Ilmārs Rimšēvičs i Europejski Bank Centralny przeciwko Republice Łotewskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 9.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2399) oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 371).

do informacji poufnych i dokumentów Narodowego Banku Polskiego. Jednakże na podstawie art. 37 statutu ESBC i EBC w powiązaniu z art. 130 Traktatu dostęp do informacji poufnych i dokumentów Narodowego Banku Polskiego przez NIK musi być ograniczony do informacji koniecznych do wykonywania przez nią jej zadań statutowych. Dostęp do informacji poufnych nie może również naruszać zasad niezależności i poufności ESBC, do przestrzegania których są zobowiązani członkowie organów decyzyjnych krajowych banków centralnych i ich pracownicy. Ponadto odpowiednie przepisy prawa polskiego powinny zostać znowelizowane w taki sposób, aby Najwyższa Izba Kontroli zapewniała ochronę poufności informacji i dokumentów przekazywanych jej przez Narodowy Bank Polski na poziomie odpowiadającym poziomowi ochrony zapewnianemu przez Narodowy Bank Polski.

Kolejną kwestią, która należy uregulować, jest osiągnięcie pełnej zgodności z art. 123 Traktatu dotyczącym zakazu finansowania deficytu budżetowego, udzielania kredytów instytucjom unijnym, krajowymi lokalnym, jak również bezpośredniego nabywania ich papierów dłużnych. Artykuł 42 ust. 1 w powiązaniu z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o NBP przewiduje możliwość udzielania przez Narodowy Bank Polski kredytu refinansowanego bankom spełniającym określone warunki bez sprecyzowania, w jakich sytuacjach. Między udzielaniem kredytów refinansowych a udzielaniem bankom wsparcia płynnościowego przebiega bardzo cienka linia demarkacyjna. Powinno się dostosować ustawę o NBP w taki sposób, by jasne było, że wsparcie płynności ma jedynie tymczasowy charakter i że nie można go udzielać niewypłacalnym instytucjom finansowym (art. 42 ust. 3 – możliwość udzielenia kredytu bankowi w celu realizacji programu naprawczego). Artykuł 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań kredytowych w centralnym banku państwa”. O ile artykuł ten zakazuje państwu finansowania deficytu budżetowego poprzez Narodowy Bank Polski, EBC rozumie, że nie implementuje on art. 123 Traktatu (który zakazuje finansowania ze środków banku centralnego), ponieważ zakres tego finansowania jest odmienny niż w Traktacie.

W raporcie jest wymienionych szereg artykułów z ustawy o NBP, które zdaniem EBC nie uwzględniają uprawnień EBC w tym zakresie. Należą do nich zarówno art. 227 Konstytucji ust. 1 i 6, art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 12, 23 i 38-50a oraz art. 53 ustawy o NBP, które określają zadania Narodowego Banku Polskiego dotyczące polityki pieniężnej, gdyż polityka pieniężna nie będzie już prowadzona przez NBP, tylko przez EBC. Ponadto zmiany wymagają: art. 3 ust. 2 pkt 7 oraz art. 23 ustawy o NBP, wyznaczające zadania Narodowego Banku Polskiego w zakresie: gromadzenia informacji statystycznych, art. 3 ust. 2 pkt 2 oraz art. 52 ustawy o NBP w zakresie zarządzania rezerwami dewizowymi, art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o NBP w zakresie organizowania rozliczeń oraz art. 69 ust. 1 w zakresie badania sprawozdań finansowych NBP, art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 3 ustawy o NBP, które określają prawo Narodowego Banku Polskiego do uczestnictwa w międzynarodowych instytucjach finansowych

i bankowych. Żaden z tych artykułów nie zawiera uprawnień EBC, które wynikają ze statutu ESBC i EBC.

I najważniejsze – art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 i art. 31-37 ustawy o NBP, które określają wyłączne prawo Narodowego Banku Polskiego do emisji banknotów i monet będących prawnym środkiem płatniczym i wycofywania ich z obiegu, oraz art. 3 ust. 2 pkt 3, art. 17 ust. 4 pkt 2 i art. 24 ustawy o NBP, które określają zadanie Narodowego Banku Polskiego dotyczące realizowania polityki kursowej w porozumieniu z Radą Ministrów, nie uznają uprawnień Rady i EBC w tym zakresie.

Od początku kontrowersyjne były uprawnienia NIK do kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego, gdyż powinny pozostawać bez uszczerbku dla działań niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów Narodowego Banku Polskiego. Również treść przysięgi Prezesa NBP wymaga dostosowania do art. 14 ust. 3 statutu, tzn. że będzie szanował wytyczne i instrukcje Rady Prezesów i dostarczał jej niezbędnych informacji.

Jeśli chodzi o art. 21 ust. 4 ustawy o NBP, który określa prawa Narodowego Banku Polskiego do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego, należy zauważyć, że zasięganie opinii Narodowego Banku Polskiego nie zwalnia z konieczności zasięgania opinii Europejskiego Banku Centralnego na mocy art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu.

#### **4. Czy przyjęcie euro wymaga zmiany Konstytucji?**

Przed przyjęciem euro należy rozstrzygnąć, czy proces ten wymaga zmiany Konstytucji. W doktrynie wyodrębnić można dwa zasadnicze podejścia. Pierwsze – mające za sobą większość konstytucjonalistów – to propozycja zmian art. 227 Konstytucji.

Druga koncepcja opiera się na przedstawieniu ciągu działań i wywodu, że takiej zmiany nie musimy dokonywać. Oto zawarte w nim główne argumenty<sup>31</sup>.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska stała się stroną traktatów, które zobowiązują nasz kraj do przyjęcia euro. Zgodnie z tymi traktatami decyzja o tym, kiedy Polska wejdzie do strefy euro, nie zostanie podjęta przez władze naszego kraju, lecz przez władze Unii Europejskiej, a w traktatach unijnych przystąpienie do strefy euro nosi nazwę uchylenia derogacji. Z punktu widzenia prawa do przyjęcia euro przez Polskę niezbędne jest spełnienie odpowiednich kryteriów, zwanych kryteriami konwergencji, przyjętych w traktacie z Maastricht. Kryteria te dotyczą dobrego funkcjonowania polityki budżetowej i walutowej Polski oraz zasad, na których opiera się działanie Narodowego Banku Polskiego. Do przyjęcia euro nie jest natomiast

---

<sup>31</sup> M. Skubiszewski, *Najnowsza propozycja zmiany Konstytucji – wielowymiarowa kompromitacja*, 10.04.2013, <http://www.skubi.net/euro-konstytucja.html> [dostęp 9.09.2022].

potrzebny wniosek ze strony polskich władz. Jeśli Polska spełni kryteria konwergencji, to powinniśmy zostać obowiązkowo wpisani do strefy euro. W praktyce decyzja władz unijnych o przyjęciu Polski do strefy euro na pewno nie zostanie podjęta wbrew woli Polski. Jest też prawdopodobne (ale nie do końca pewne), że nikt nie będzie wyciągał negatywnych konsekwencji wobec Polski za odmowę przystąpienia do euro czy też za przesadne opóźnianie decyzji w tej sprawie. Ryzyko, że jakieś konsekwencje jednak będą, wynika z tego, że Polska otrzymuje od Unii wiele milionów euro rocznie tytułem polityki spójności. Pieniądze te są ściśle związane z tym, że Polska ma zamiar przystąpić do strefy euro. Jeśli odwrócimy się od strefy euro, to mogą pojawić się żądania, abyśmy te pieniądze przestali otrzymywać albo nawet oddali to, co już dostaliśmy. Dla porównania: Szwecja, która jest zobowiązana do przyjęcia euro tak samo jak Polska, w roku 2003 zdecydowała w drodze referendum, że nie chce tego robić. Decyzja ta, chociaż stanowiąca pogwałcenie prawa unijnego, nie wywołała żadnych negatywnych konsekwencji wobec Szwecji, gdyż nikt w Unii Europejskiej nie ma zamiaru zmuszać jakiegokolwiek kraju do przyjęcia euro. W przypadku Szwecji kwestia ewentualnego zwrotu pieniędzy pochodzących z polityki spójności nie mogła być postawiona tak, jak może to mieć miejsce w przypadku Polski: Szwecja jest od Polski dużo zamożniejsza i w przeciwieństwie do naszego kraju nigdy nie otrzymywała od Unii znaczącej pomocy netto.

Wyrozumiałość, na jaką możemy liczyć, jeśli nie będziemy chcieli przyjąć euro, nie zmienia faktu, że prawo jest prawem. Jeśli Polska chce być krajem godnym zaufania, powinna prawa przestrzegać, a więc zrobić to, co niezbędne, by przystąpienie do euro stało się możliwe w dającym się przewidzieć czasie. Albo przynajmniej, jeśli rzeczywiście Polska będzie chciała opóźniać decyzję w sprawie przystąpienia do euro lub wręcz zrezygnować z przyjęcia wspólnej waluty, nasz kraj powinien dobrze uzasadnić tego rodzaju decyzję, tak aby nasi partnerzy rozumieli, że ewentualne nieprzestrzeganie traktatów unijnych przez Polskę ma poważne przyczyny.

Jednym słowem: zobowiązaliśmy się do przyjęcia euro i jeśli chcemy być traktowani poważnie, to nie możemy tego zobowiązania traktować tak, jakby ono nie istniało. Czy zatem zmiana Konstytucji jest konieczna? Autor tej koncepcji stoi na stanowisku, że Konstytucję należy interpretować celowościowo, a nie literalnie. Artykuły 90 i 227 należy czytać razem, tzn. przyjąć, że na podstawie umowy międzynarodowej, w tym przypadku Traktatu akcesyjnego, Polska przekazała część kompetencji UE, które wymienione są w art. 3 TFUE (m.in. polityka pieniężna). Konsekwencją czego jest jego obowiązywanie tak jak prawa polskiego, po uprzedniej ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji. To oznacza, że kompetencje NBP będą przekazane do EBC.

Przystąpienie Polski do strefy euro będzie oznaczało również, że Narodowy Bank Polski przestanie prowadzić emisję pieniądza. Tym samym art. 227 ust. 1 Konstytucji przestanie być stosowany. Tego rodzaju zaprzestanie stosowania przepisu Konstytucji można oczywiście uznać za szczególnego rodzaju zmianę Konstytucji.

Obowiązująca Konstytucja została uchwalona w roku 1997. W tym czasie proces prowadzący do celu, jakim była akcesja Polski do Unii Europejskiej, był już zaawansowany. Fakt, że według unijnych traktatów euro ma stać się wspólną walutą Unii (w tym również walutą Polski), także był znany w 1997 r. Obowiązujące do dziś zasady działania euro, w tym to, że przyjęcie wspólnej waluty jest co do zasady obowiązkowe, wprowadzono bowiem traktatem z Maastricht, który wszedł w życie już 1 listopada 1993 r. Oczywiście można było już wówczas sformułować pozycję NBP na tyle ogólniej, aby nie trzeba było zmieniać Konstytucji. Gdyby konstytucjonaliści przed uchwaleniem Konstytucji sformułowali tezę (choćby popartą słabymi argumentami, choćby niesłuszną), zgodnie z którą Konstytucja sprzeciwia się przyjęciu euro przez Polskę, to taka teza zaowocowałaby odpowiednim doprecyzowaniem zapisów Konstytucji, które by dało pewność, że przystąpienie do Unii Europejskiej i do strefy euro nie będzie stanowiło problemu. Przypomnijmy, że Sejm i Senat, które do roku 1997 pracowały nad Konstytucją, były nastawione proeuropejsko.

Jednak wątpliwości zaczęto podnosić dopiero w roku 2003. Wówczas Konstytucja już była ostatecznie uchwalona. Od 2003 r. do dziś partie antyeuropejskie, pragnące za wszelką cenę zablokować przystąpienie Polski do strefy euro, mają mniejszość blokującą, dostateczną do udaremnienia w Sejmie odpowiedniej ustawy o zmianie Konstytucji. Jednym słowem niemożliwość przyjęcia euro pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji to problem, który jakimś dziwnym trafem został publicznie zauważony dopiero wtedy, kiedy nie było już łatwego sposobu, by go rozwiązać.

Sprawą przyjęcia euro zajmował się Trybunał Konstytucyjny, odpowiadając na pytanie: czy przepisy traktatu akcesyjnego przewidujące przyjęcie euro są sprzeczne z Konstytucją? W wyroku z 11 maja 2005 r. stwierdził<sup>32</sup>, że zawarte w traktacie akcesyjnym przepisy dotyczące kwestii walutowych nie mają „charakteru samowynikonalnego”, czyli nie są na tyle precyzyjne, aby mogły zostać bezpośrednio wykonane (do ich wykonania potrzebne jest uchwalenie jeszcze innych aktów prawnych). Zdaniem Trybunału brak samowynikonalności oznacza, że „nie można mówić wprost o kolizji tego unormowania przepisów unijnych dotyczących banków centralnych z art. 227 ust. 1 Konstytucji”.

Projekt zmiany Konstytucji w związku z wejściem Polski do unii walutowej przygotował m.in. Prezydent Bronisław Komorowski<sup>33</sup>. Projekt ten zawiera nowy rozdział „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. W części dotyczącej ESBC przede wszystkim likwiduje się organ, który zajmował się do tej pory polityką pieniężną – Radę Polityki Pieniężnej, gdyż polityka pieniężna odtąd będzie uchwalana i realizowana przez Radę Prezesów EBC. Artykuł 227 ust. 1 projektu został tak zmieniony, by był spójny z systemem określonym traktatami. Po pierwsze, potwierdzono w nim, że NBP jest częścią ESBC (od 2004 r.), a Prezes NBP do

<sup>32</sup> Wyrok z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49/A.

<sup>33</sup> W przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3598), wniesionym do Sejmu 12 listopada 2010 r.

momentu przyjęcia euro jest członkiem jednego z organów ESBC – Rady Ogólnej. Po drugie, *expressis verbis* wyraża zasadniczy cel działania, czyli że NBP zapewnia stabilność cen. Po trzecie, wprost nadaje przymiot niezależności swoich działań od innych organów państwowych. Odpowiada też na oczekiwania opinii EBC co do podmiotów mogących w określonym zakresie kontrolować NBP. Artykuł 227 ust. 2 wyraźnie stanowi, że kontrola NIK nie może dotyczyć realizowania zadań i wykonywania kompetencji określonych w Traktatach.

Chciałabym, aby nie było konieczności zmian Konstytucji ze względu na przyjęcie waluty euro i pewnie dałoby się to przyjęcie wyinterpretować z dotychczasowych sformułowań Konstytucji, gdyby nie podwójność obecnego stanu prawnego spowodowanego zmianami chociażby w składzie Trybunału Konstytucyjnego. Nie można narażać wejścia euro do obiegu na ryzyko podważenia legalności tej waluty przez eurosceptyków, a tym samym wzbudzenia nieufności do euro już na samym początku. Z tego też względu wyraźne sformułowanie w Konstytucji, że przyjmujemy euro i że jesteśmy częścią Eurosystemu, jest konieczne.

Nie ulega wątpliwości, że nie ma dzisiaj atmosfery politycznej, która sprzyjałaby możliwości wstąpienia do strefy euro, chociaż odczuwana drożyzna może tę sytuację zmienić. Obecnie urzędujący Prezes NBP jest zdania, że euro nigdy nie będzie w Polsce w obiegu<sup>34</sup>. Nie oznacza to, że sytuacja w przyszłości nie może ulec zmianie, ale na razie nie zanoszi się na uzyskanie większości, która by pozwoliła na zmianę Konstytucji.

---

<sup>34</sup> Szef NBP: Polska powinna złotego zachować na zawsze, Business Insider Polska, 24.06.2021, <https://businessinsider.com.pl/gielda/kursy-walut/o-przyjeciu-euro-i-zlotym-oraz-energetyce-jadrowej-prof-adam-glapiński-prezes-nbp/18xpckg> [dostęp 9.09.2022].