

Cytowanie

CHICAGO: P. Sitek, *Ustrojowe wyzwania Polski przed przystąpieniem do unii walutowej w kontekście niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 213–228, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.16>

APA: Sitek, P. (2023), *Ustrojowe wyzwania Polski przed przystąpieniem do unii walutowej w kontekście niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 213–228, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.16>

Paweł Sitek

ORCID ID: 0000-0002-4625-8803

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

E-mail: pawel.sit@wp.pl

**Ustrojowe wyzwania Polski przed przystąpieniem do unii walutowej
w kontekście niezależności Narodowego Banku Polskiego**

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, unia walutowa, niezależność NBP, euro, bank centralny

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, currency union, independence of the NBP, euro, central bank

Streszczenie

Polska weszła w skład Unii Europejskiej w ramach największego dotychczasowego rozszerzenie UE jakie miało miejsce w 2004 r. Polska nie skorzystała z mijających 19 lat członkostwa w UE i nie przystąpiła do unii walutowej. Analizę przystąpienia Polski do unii walutowej należy rozpocząć od rozważań dotyczących dostosowania i zmiany Konstytucji RP w tym zakresie. W szczególności konieczna jest analiza ustawowego definiowania niezależności NBP. Piśmiennictwo szeroko podejmuje tematykę warunków konwergencji i możliwość jej wypełnienia przez Polskę. Jednakże pomijany jest fakt, iż Polska pomimo upływu 19 lat od przystąpienia do UE, pozostaje w istotnym niedostosowaniu ustrojowym do przepisów unii walutowej. Szczególny zakres niedostosowania dotyczy

aktualnej pozycji prawnej NBP. Wydłużając się okres przystąpienia Polski do unii walutowej, determinuje fakt pozostawania Polski w drugiej prędkości rozwoju w UE z wyraźną tendencją zwiększania się dystansu do państw tworzących strefę euro.

Abstract

Poland's Systemic Challenges Before Joining the Monetary Union in the Context of the Independence of the National Bank of Poland

Poland joined the European Union as part of the largest EU enlargement so far, which took place in 2004. Poland did not take advantage of the passing 19 years of EU membership and did not join the monetary union. The analysis of Poland's accession to the monetary union should begin with considerations regarding the adjustment and amendment of the Constitution of the Republic of Poland in this respect. In particular, it is necessary to analyze the statutory definition of NBP independence. The literature broadly covers the subject of convergence conditions and the possibility of Poland meeting them. However, the fact is overlooked that Poland, despite the passage of 19 years from the accession to the EU, remains in a significant systemic maladjustment to the provisions of the monetary union. A particular scope of the mismatch concerns the current legal position of the NBP. The lengthening period of Poland's accession to the monetary union determines the fact that Poland remains in the second development speed in the EU with a clear tendency to increase the distance to the countries forming the euro area.

✱

I. Uwagi wstępne

Zasadniczym celem artykułu było ustalenie i analiza koniecznych zmian przepisów Konstytucji RP oraz pozostałych przepisów krajowych, do przepisów tworzących unię walutową¹. W szczególności celem było uwzględnienie również ustawowego definiowanie niezależności NBP i praktycznego jego interpretowania przez 19 lat w Polsce, czyli od wejścia Polski do UE. Wskazane dwa obszary badawcze istotnie się wiążą i przenikają.

¹ Szerzej na temat unii walutowej: J. Borowski, *Integracja monetarna. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2011.

W kwestii przystąpienia do unii walutowej, zasadniczo doktryna i obszerne piśmiennictwo, koncentruje się tylko na warunkach konwergencji. W ocenie autora, pomijany jest aspekt dostosowania polskiego porządku prawnego do prawa unijnego w tym zakresie. Dlatego celem badania stało się ustalenie pełnego zakresu niedostosowania przepisów prawa ustrojowego w Polsce tak w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP² jak i ustawy o Narodowym Banku Polskim i innych ustaw. Hipotezą badawczą jest założenie, że dostosowanie polskiego porządku prawnego w zakresie unii walutowej stanowi większe wyzwanie niż spełnienie warunków konwergencji. Problemy badawcze zmierzały do udzielania odpowiedzi na pytania: czy polskie przepisy prawa definiujące niezależność NBP odpowiadają wymogom prawa unijnego? czy treść przysięgi składanej przez Prezesa NBP na początku kadencji odpowiada podstawowemu celowi określonemu w art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³? Jaka jest ustrojowa relacja kompetencji między Prezesem NBP a władzą wykonawczą w Polsce i czy niezależność NBP jest gwarantowana?

W szczególności plan badań zakładał interdyscyplinarne weryfikowanie i ocenę mijających 19 lat od wejścia Polski do UE pod kątem wypełnienia przez Polskę kolejnego obowiązku tj. dostosowanie porządku prawnego, ze świadomym zrezygnowaniem z analizy warunków konwergencji. Ostatecznie interesującym wydaje się problem, jakie znaczenie ma spolaryzowana scena polityczna w Polsce dla zdolności przygotowania i uchwalenia koniecznych zmian ustawodawczych w zakresie unii walutowej i niezależności NBP.

Z chwilą formalnego i praktycznego zafunkcjonowania unii walutowej 1 stycznia 1999 r. następujące państwa weszły w jej skład: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy. Następnie do strefy euro przystępowały kolejno: 1 stycznia 2007 r. Słowenia, 1 stycznia 2008 r. Cypr, 1 stycznia 2008 r. Malta, 1 stycznia 2009 r. Słowacja, 1 stycznia 2011 r. Estonia, 1 stycznia 2014 r. Łotwa, 1 stycznia 2015 r. Litwa, 1 stycznia 2023 r. Chorwacja.

Polska weszła w skład Unii Europejskiej w ramach największego dotychczasowego rozszerzenia UE jakie miało miejsce w 2004 r. Wówczas Polska stała się

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2025).

członkiem UE wraz z: Czechami, Cyprzem, Litwą, Słowacją, Słowenią, Węgrami, Łotwą, Estonią i Malcią. Od wstąpienia Polski do UE mija 19 lat. W grupie państw wstępujących z Polską do UE – Cypr, Litwa, Słowacja, Słowenia, Estonia i Malta – w pełni wykorzystały szanse rozwoju i budowania stabilizacji poprzez przystąpienie do unii walutowej. Tylko Polska, Węgry i Czechy z tej grupy państw, nie skorzystała z mijających 19 lat członkostwa w UE i nie przystąpiła do unii walutowej. Interesującym przypadkiem jest Chorwacja, która przystąpiła do UE 1 lipca 2013 r., a do unii walutowej przystąpiła 1 stycznia 2023 r. mimo braku wypełnienia rygorystycznych warunków konwergencji.

Abstrahując od kwestii politycznych, zauważalny jest ciąg faktów prawnych, które stawiają Polskę na torze kolizyjnym z UE. Jednocześnie zauważalne jest też powstawanie w ramach UE kilku prędkości rozwoju i integracji, z czego Polska niestety *de facto* poprzez swoje decyzje funkcjonuje w ostatniej prędkości rozwoju.

II. Rys historyczny

Posiadając dzisiejszą wiedzę należy zauważyć, iż zaniedbania w kwestii przystąpienia Polski do strefy euro, dotyczą już ekipy rządzącej w Polsce przed 2015 r⁴. Podejmując analizę przystąpienia Polski do unii walutowej⁵ warto wskazać wyjątkową sytuację polityczną w Polsce oraz potrzebę dostosowania postanowień Konstytucji RP⁶. Specyficzna sytuacja polityczna w Polsce skutkuje kreowaniem nieprawdziwych informacji w przestrzeni publicznej o strefie euro. W konsekwencji istniejąca sytuacja oddala szansę na prawidłowe konsultacje społeczne i racjonalne prace legislacyjne dotyczące przystąpienia Polski do strefy euro.

Warto przytoczyć aktualne pozycje naukowe podejmujące przedmiotową problematykę. Profesor J. Szymanek w swoim artykule pt. „o potrzebie Eu-

⁴ P. Sitek, *Niezależność NBP a 5 letnia obecność Polski w UE*, „Zeszyty naukowe. Problemy prawa i administracji” 2010, nr 1, red. A. Kojdera, ss. 119–125.

⁵ P. Sitek, *Aspekty prawno-administracyjne mapy drogowej do euro przyjętej przez rząd RP w dniu 28 października 2008 r.* [w:] *Prawne aspekty działania administracji publicznej*, red. M. Czuryk-Kulesza, Warszawa 2010, ss. 203–215.

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

ro-Nowelizacji Konstytucji RP⁷⁷ przedstawił interesujące badania i poglądy omawiając europeizację konstytucji. Ponadto interesujące badania przedstawił Profesor R. Sura w artykule pt. „Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP”⁷⁸. Należy podkreślić, że wspomniany autor jest wielkim autorytetem, gdyż był członkiem TS oraz członkiem RPP i aktualnie jest członkiem zarządu NBP. Profesor Sura we wnioskach końcowych podkreśla, że zasada niezależności banku centralnego wynika z całości kształtu jego zadań i ich konstytucyjnoprawnej konstrukcji, która w Konstytucji RP nie jest wyrażona *expressis verbis*. Ostatecznie autor wskazuje, że niezależność banku centralnego ma niekwestionowane trzy aspekty (funkcjonalny, instytucjonalny i finansowy). *In fine* autor podsumowuje, że: „przepisy ustawy o NBP nawiązują do aksjologii zawartej w preambule Konstytucji RP, szczególnie do tej części, w której mowa jest o nakazie współdziałania władz”. Powyższe dwa przykłady zostały przytoczone, dla ukazania różnych poglądów i naukowej dyskusji w omawianym zakresie, odmiennych od interpretacji prawnej do której dochodzi autor niniejszego artykułu.

Analizę przystąpienia Polski do unii walutowej należy rozpocząć od rozważań dotyczących dostosowania i zmiany Konstytucji RP w tym zakresie. Niestety faktem stało się nacjonalistyczne traktowanie patriotyzmu, co w konsekwencji prowadzi do podziałów społecznych niespotykanych w Polsce od przeszło 30 lat. Jednocześnie wyzwania galopującej globalizacji, w tym pogłębiającej się integracji w UE, spycha Polskę do niższych prędkości rozwoju, następnie do marginalizacji lub nawet izolacji Polski na arenie europejskiej i światowej.⁹

Konstytucja RP uchwalona została w 1997 r., a więc przed wstąpieniem Polski do UE. Wprawdzie w czasie prac nad Konstytucją brano taką sytuację pod uwagę, ale nie można było tego antycypować normatywnie. Brakuje w Konstytucji RP wyraźnego uregulowania relacji prawa pochodzącego od ustawodawcy polskiego do prawa pochodzącego od prawodawcy unijnego. Należy wskazać na spory prawne władzy wykonawczej RP z organa-

⁷⁷ J. Szymanek, *O potrzebie Euro-Nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010, z. 1 (183), ss. 5–30.

⁷⁸ R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, ss. 105–122.

⁹ W. Łączkowski, *Konstytucja RP a waluta euro*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, ss. 11–16.

mi UE, toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dowodzi to, iż dotychczasowe postanowienia Konstytucji w tym zakresie są niewystarczające lub pozwalające na nadużycia interpretacyjne. Postanowienia art. 9 Konstytucji RP, stanowią, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustawodawca postanowił, iż: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Wspomniane spory prawne z Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz wewnętrzne spory w Polsce wskazują, że postanowienia Konstytucji w tym zakresie nie są wystarczająco precyzyjne. Przykładem może być sprawa dotycząca europejskiego nakazu aresztowania, którego stosowanie przez Polskę uniemożliwiała Konstytucja RP. Kollizja norm wymusiła na Polsce zmianę Konstytucji. Przypadek ten można traktować jako uznanie prymatu prawa europejskiego nad wewnętrznym prawem polskim. Nie dzieje się to jednak automatycznie, lecz wymaga każdorazowej i wyraźnej zmiany wyrażonej w Konstytucji.

III. Zmiana Konstytucji RP w związku z unią walutową

Na tym etapie analizy, warto przywołać prace legislacyjne Sejmu VI kadencji (2007–2011). W trakcie tej kadencji do Sejmu wpłynęło siedem projektów ustaw zawierających różnego rodzaju propozycje zmian w ustawie zasadniczej¹⁰. Szczegółowo omówione i przeanalizowane przez R. Chruściak prace legislacyjne Sejmu VI kadencji, w części zakończyły się uchwaleniem ustawy, a w części proces legislacyjny nie został zakończony. Analiza pełnego zakresu tych prac nie leży w spectrum niniejszego badania. Jednakże warto zwrócić uwagę, iż we wspomnianej kadencji dochodziło do wypracowywania wspólnych dla wszystkich środowisk politycznych kompromisów, zmiany ustawy zasadniczej dotyczyły wyłącznie tej części materii konstytucyjnej, która reguluje prawno-ustrojowe kwestie związane zwłaszcza z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Znajduje to wyraz zwłaszcza w proponowanym wów-

¹⁰ Szerzej na temat pracy Sejmu VI kadencji: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2012.

czas, nowym rozdziałe Xa Konstytucji zatytułowanym: „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”¹¹.

Aktualna pozostaje konieczność zmiany niektórych postanowień rozdziału X Konstytucji RP, a w szczególności postanowień zawartych w art. 227 Konstytucji. Ustawodawca poprzez ten artykuł w ust. 1 stanowi, że wyłączne prawo emisji pieniądza przysługuje Narodowemu Bankowi Polskiemu, który odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Dalsze ustępy tego artykułu regulują strukturę banku centralnego oraz określają skład i kompetencje Rady Polityki Pieniężnej, odnoszące się oczywiście także do pieniądza polskiego. Aktualne postanowienia art. 227 Konstytucji są trudne do pogodzenia z ewentualnym przyjęciem przez Polskę waluty euro. Także inne postanowienia Konstytucji zawarte w rozdziale X mogą w przyszłości okazać się sprzeczne z decyzjami władz Unii Europejskiej¹². Sytuacja taka wystąpiłaby na przykład wówczas, gdyby powołany został wspólny minister finansów czy uchwalany byłby wspólny budżetu strefy euro, o czym ostatnio mówi się coraz wyraźniej.

Nowelizacja Konstytucji staje się więc koniecznością warunkującą przyjęcia wspólnej waluty. Następnie zmiany wymagałyby przepisy Konstytucji stanowiące o Radzie Polityki Pieniężnej i jej zadaniach (art. 227 ust 2 oraz ust. 5 i ust. 6). W strefie euro bankiem centralnym i zarazem emisyjnym jest Europejski Bank Centralny. Politykę pieniężną kształtuje Rada Prezesów tego banku. Zadania polskiego banku centralnego w obecnym kształcie kolidują z uprawnieniami Europejskiego Banku Centralnego. Wobec czego, z polskiego porządku konstytucyjnego powinna zostać również wykreślona Rada Polityki Pieniężnej, stanowiąca jeden z organów NBP. Obecnie Rada Polityki Pieniężnej ustala stopy procentowe, co nie będzie już możliwe po wprowadzeniu euro.

Kolejne zastrzeżenia budzi także przewidziana w art. 198 Konstytucji odpowiedzialność Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Usunięcie Prezesa NBP, w tym trybie, ze stanowiska to poważna decyzja, która ma poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa finansowego Polski. Proces przed Trybunałem Stanu ma na celu ocenę odpowiedzialności konstytucyjnej osób na najwyż-

¹¹ *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 8–13.

¹² M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6, s. 32–51.

szych stanowiskach w państwie i może być rozpoczęty w przypadku naruszenia prawa. Finansowanie deficytu budżetowego podczas pandemii koronawirusa jest tylko jednym z przykładów, który może doprowadzić do takiej sytuacji. W przypadku potwierdzenia takich zarzutów przez Trybunał Stanu, Prezes NBP może zostać usunięty ze stanowiska. Poglądy doktryny w tym zakresie są spolaryzowane. Według autora aktualny stan bezpieczeństwa również politycznego ulega ciągłemu pogorszeniu. To z kolei dowodzi, iż w różnych okolicznościach, procedura badania odpowiedzialności Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu może okazać się wypadkową koniunktury politycznej, a nie miarodajnej oceny i rzetelnego stosowania przepisów prawa¹³. Niezależność banku centralnego jest kluczowa dla zachowania stabilności ekonomicznej państwa, stąd ważne, aby tego rodzaju decyzje były podejmowane z należytą starannością i uwzględniały wagę naruszeń prawa z gwarancją eliminacji politycznych sympatii. Warto dodać, że przepisy regulujące unię walutową nie dopuszczają odpowiedzialności prezesa banku centralnego wobec instytucji jaka jest Trybunał Stanu.

Poza zmianami w postanowieniach Konstytucji RP, konieczne są zmiany przepisów w ustawie o NBP, które uwzględniałyby nową rolę banku centralnego.

Reasumując polskie prawo, głównie Konstytucja RP oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim nie są zgodne z wymogiem zgodności z traktatami UE i statutem ESBC i EBC, co określono w art. 130 TFUE¹⁴. Obszary niezgodności to: niezależność banku centralnego, dofinansowanie banków przez NBP i integracja NBP z Europejskim Systemem Banków Centralnych (ESBC) w momencie przyjęcia wspólnej waluty.

Warto przeanalizować ww. niezgodności dotyczące niezależności Narodowego Banku Polskiego. W postanowieniach aktualnie obowiązującej ustawy o NBP brak przepisów prawa zakazujących NBP i członkom jego organów decyzyjnych, domagania się lub przyjmowania instrukcji od władzy wykonawczej. Ponadto brak przepisów prawa, wyraźnie zabraniających rządowi, usiłowania wywierania nacisków na członków organów decyzyjnych NBP

¹³ J. Majchrowski, *Polityczne, Ideowe i prawne uwarunkowania działalności Trybunału Stanu*, „Politeja” 2004, nr 1, s. 296–314.

¹⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja Skonsolidowana) (Dz.Urz. UE 26 października 2012, C 326).

w sytuacjach, w których może mieć to wpływ na wypełnianie przez NBP obowiązków związanych z ESBC”. Obecny stan prawny należy uznać za niezgodny z postanowieniami art. 130 Traktatu Lizbońskiego i z art. 7 statutu ESBC i EBC.

Z postanowień art. 130 Traktatu Lizbońskiego wynika, że „w wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani państw bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu”.

W polskim systemie prawnym, zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o NBP, Prezes banku centralnego w imieniu Rady Polityki Pieniężnej „przekazuje Radzie Ministrów i ministrowi finansów projekty założeń polityki pieniężnej”. Tak zdefiniowany ustawodawczo obowiązek Prezes NBP daje możliwość wywierania presji na politykę pieniężną realizowaną przez NBP. Kolejny raz warto podkreślić, iż przepisy regulujące unię walutową nie przewidują, a tym samym nie dopuszczają takiego obowiązku. W kontekście aktualnej sytuacji w Polsce oraz w kontekście hipotetycznej sytuacji, gdzie Prezes NBP nie stanowiły monolity poglądów z władzą wykonawczą, może dochodzić do istotnego sporu konstytucyjnego. Chodzi o spór o niezależność NBP i naturę obowiązku regulowanego w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o NBP. Jednocześnie ten fragment analizy warto połączyć ponownie problemem interpretacyjnym wokół postanowień art. 3 ust. 1 ustawy o NBP. Szerzej o podstawowym celu działalności, stawianym przez ustawodawcę przed NBP, w dalszej części artykułu.

Warto także zwrócić uwagę na postanowienia art. 9 ust. 3 ustawy o NBP dotyczący składania przez prezesa NBP przysięgi przed Sejmem. Należy podkreślić, że treść przysięgi Prezesa NBP stanowionej przez prawo, jest szczególnym narzędziem interpretacji pozycji i odpowiedzialności Prezesa NBP. Polski ustawodawca aktualnie wymaga, aby Prezes NBP złożył przysięgę następującej treści: „Obejmując obowiązki Prezesa Narodowego Banku Polskiego przysięgam uroczyście, że postanowień Konstytucji i innych ustaw będę ściśle przestrzegać oraz że we wszystkich swoich działaniach dążyć będę do rozwoju gospodarczego Ojczyzny i pomyślności obywateli”. W tym stanie prawnym, przysięga odwołuje się do przestrzegania postanowień Konstytucji i innych

ustaw w celu rozwoju Polski i pomysłności obywateli. W istocie treść przysięgi odpowiada szeroko rozumianym zadaniom władzy wykonawczej w Polsce, a jednocześnie nie nawiązuje do fundamentalnego zadania banku centralnego, a tym bardziej do zadań ESBC. Wobec czego, konieczne jest ustawowe zrewidowanie przysięgi Prezes NBP tak, by odzwierciedlała status i obowiązki prezesa NBP jako członka odpowiednich organów decyzyjnych EBC¹⁵. Dodatkowo aktualna treść przysięgi nie zawiera odwołania do niezależności banku centralnego, o czym mowa jest w art. 130 traktatu lizbońskiego.

Kolejną istotną niezgodnością stanów prawnych, są ustawowe podstawy odwołania Prezesa NBP. Przesłanki odwołanie Prezes NBP wskazane w art. 9 ust. 5 ustawy o NBP wykraczają poza te wymienione w art. 14.2 statusu ESBC i EBC¹⁵. Wadliwy artykuł polskiej ustawy zawiera dodatkowe podstawy do zwolnienia Prezesa banku centralnego. Zgodnie z art. 14.2 Statutu ESBC i EBC „Prezes może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia”. Przedmiotową decyzję prezes krajowego banku centralnego musi mieć prawo ustawowo zagwarantowane, do odwołanie się od decyzji i złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Ponadto, z brzmienia art. 25 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu¹⁶ oraz art. 3 i art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynika, że podstawą do usunięcia prezesa NBP ze stanowiska może być naruszenie polskiej konstytucji, co aktualnie stoi w kolizji z postanowieniami art. 14.2 statutu ESBC i EBC.

Ważną kwestią jest również kontrola działalności NBP przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) uregulowana w Konstytucji RP. Stosownie do postanowień art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, „NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”. Wskazany przepis Konstytucji stanowi o kontroli działalność NBP z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Uprawnionym wydaje się pogląd, iż NIK nie jest w wystarczająco niezależnym zewnętrznym audytorem do badania legal-

¹⁵ Protokół (nr 18) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (1992) (Dz.U.UE.C.2006.321E.256).

¹⁶ Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2022 poz. 762).

ności, gospodarności, celowości i rzetelności działań NBP¹⁷. Postanowienia art. 27.1 statutu ESBC i EBC wymaga, aby „rachunki EBC i rachunki krajowych banków centralnych były kontrolowane przez niezależnych rewidentów z zewnątrz”. W tym fragmencie analizy należy uwzględnić, że w niektórych państwa UE w tym też w Polsce, od kilku lat trwają szczególne napięcia i perturbacje w relacjach władzy wykonawczej, ustawodawczej i władzy ustawodawczej, co musi determinować niezależność NBP i NIK (szczególnym przypadkiem jest procedura KE dot. praworządności w Polsce i inne).

Kontynuując analizę porównawczą stanu prawnego w Polsce z wymogami unijnymi, należy wskazać postanowienia art. 42 ustawy o NBP. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu, ustawodawca polski określił warunki, w których NBP udzielania „kredytu refinansowego bankom, w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych” oraz w celu „realizacji programu postępowania naprawczego banku”. Taki sposób sformułowania tych przepisów może być interpretowany jako zgoda na udzielanie pożyczek refinansowych bankom przechodzącym proces postępowania restrukturyzacyjnego i naprawczego, który w niektórych przypadkach może prowadzić do niewypłacalności. Konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych w brzmieniu art. 42 ustawy o NBP, poprzez wprowadzenie odpowiednie środków prewencyjne i wyraźnych zabezpieczeń, dla uniknięcia niezgodności z art. 123 traktatu lizbońskiego.

Stosownie do postanowień art. 127 Traktatu: „Zakazane jest udzielanie przez Europejski Bank Centralny lub banki centralne Państw Członkowskich, zwane dalej „krajowymi bankami centralnymi”, pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządowi centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym Państw Członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez Europejski Bank Centralny lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych”.

Zasadne jest przytoczenie faktu bezspornego, że NBP sfinansował koronaobligacje wyemitowane przez spółkę skarbu państwa PFR S.A. w 2020 r. na kwotę

¹⁷ E. Kowalewska, *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, Szczecin 2014, s. 407–422.

przeszło 100 mld zł.¹⁸ Analiza normy prawnej zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o NBP oraz w art. 220 ust. 2 Konstytucji RP, pozwala stwierdzić, iż koronaobligacje zostały zrealizowane w Polsce w warunkach obejścia przepisów prawa, a tym samym wbrew zakazowi pokrywania deficytu budżetowego przez NBP. W istocie aktualny w Polsce stan prawny i standard jego stosowania niestety dopuścił do niepożądanego sytuacji na rynku finansowym¹⁹. Można to powiązać z argumentacją i niechęcią aktualnej władzy wykonawczej i ustawodawczej do wprowadzenia Polski do strefy euro i pełnego włączenia NBP do ESBC.

Z punktu widzenia celu niniejszej analizy, ważne jest zwrócenie uwagi na postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, zgodnie z którym „podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Artykuł ten odwołuje się jedynie do polityki polskiego rządu, choć powinien się też odnosić do „ogólnych polityk gospodarczych w UE”. Powinny one być nadrzędne wobec polityki gospodarczej polskiego rządu, co określono w art. 127 (1) traktatu lizbońskiego.

Według KE konieczne jest też uwzględnienie w ustawie o NBP oraz konstytucji RP roli EBC w następujących kwestiach: określania i wdrażania polityki monetarnej, zarządzania operacjami wymiany walut i określania polityki kursów walutowych, emisji monet i banknotów – czym zajmuje się teraz NBP²⁰. Nie uwzględniono też roli EBC w funkcjonowaniu systemów płatności, w zbieraniu danych statystycznych oraz w międzynarodowej współpracy bankowej.

IV. Podsumowanie

Należy zauważyć faktyczne zmiany w architekturze polskiego banku centralnego. Utrwalona stała się praktyka, że władzę wykonawczą w Polsce sprawu-

¹⁸ Emisje zostały przeprowadzone w związku z powierzeniem PFR przez Radę Ministrów, na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy z 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2019 poz. 1572) oraz uchwały Rady Ministrów z 27 kwietnia 2020 r. o realizacji „Programu rządowego – Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”.

¹⁹ Szerzej: A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019.

²⁰ Szerzej o faktycznych zmianach banku centralnego w monobank: P. Sitek, *Changes taking place in the proven central banking model in Poland*, „Journal of Modern Science” 2021, nr 2 (47), s. 359–376.

je osoba nie pełniąca funkcji publicznych, a tym samym wyłączona z odpowiedzialności konstytucyjnej i prawnej. Faktyczne zmiany w architekturze polskiego systemu bankowego (monobank zamiast NBP, polonizacja banków, i inne) stoi w sprzeczności z kontynuowaniem polskiej integracji europejskiej i przystąpieniem do unii walutowej²¹.

Komunikaty Rady Polityki Pieniężnej NBP oraz publiczne wystąpienia Prezesa NBP wskazują na realizację założeń gospodarczych rządu, przy niespotykanym w Polsce od 30 lat luzowaniu polityki pieniężnej. Oczywiście poza polityką pieniężną i makroostrożnością, ważną rolę w utrzymywaniu stabilności makroekonomicznej pełni polityka fiskalna. Polityka fiskalna zapewniająca długookresową stabilność finansów publicznych to odrębny temat, lecz w kontekście zamiany architektury systemu bankowego w Polsce wrażenie widać, iż polityka fiskalna również podlega radykalnym zmianom. Szczególną zmianą w polityce fiskalnej jest fakt, coraz bardziej widocznej nadrzędnej roli Rady Ministrów wobec Narodowego Banku Polskiego²².

Przyjęty na wstępie cel badań i główna hipoteza badawcza pozwalają stwierdzić, iż polski porządek prawny jest niegodny z prawem unijnym, w zakresie przystąpienie polski do unii walutowej. Szczególnie duży zakres niedostoso-owania został stwierdzony w obszarze przepisów ustrojowych dotyczących pozycji NBP i Prezesa NBP. Pomijając fakt, iż aktualnym polski ustawodawca posiada zdolność opracowania i uchwalenie ustaw w kilka godzin, to problemem niezwykłym stają się czynniki poza prawne tj. polaryzacja społeczeństwa i brak woli politycznej. Powyższe stanowi większe wyzwanie niż spełnienie warunków konwergencji. Ponadto analiza zdefiniowanych na wstępie problemów badawczych, doprowadziła do stwierdzenia, iż polskie przepisy prawa definiujące niezależność NBP wyraźnie nie odpowiadają wymogom prawa unijnego. Wskazane zostały konkretne przepisy prawa oraz przykłady nieprawidłowego funkcjonowania NBP. Na szczególne podkreślenie zasługuje treść przysięgi składanej przez Prezesa NBP i jej sprzeczność z podstawowym celem określonym w art. 3 ust. 1 ustawy o NBP. Finalnym wnioskiem jest spo-

²¹ M. Kallas, *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2002.

²² Szerzej o realizacji zadań publicznych przez władze wykonawczą w świetle przepisów Konstytucja RP: E. Feret, *Finanse publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70), s. 237–243.

strzeżenie, że niezależność NBP nie jest gwarantowana w Polsce, a uwzględniając realia władzy ustawodawczej, nie ma woli do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do przystosowania przepisów krajowych do przepisów UE w zakresie unii walutowej.

Reasumując, należy wyrazić pogląd, iż przystąpienie Polski do strefy euro jest polską racją stanu i leży w polskim interesie narodowym. Warunkiem przyjęcia tego poglądu, jest odejście od optyki partykularnych interesów partii politycznych na rzecz obiektywnych argumentów. Pełne członkostwo w unii walutowej pozwala uczestniczyć w najważniejszych decyzjach dotyczących przyszłości Europy i tym samym gwarantujących bezpieczeństwo naszego Państwa. Ważna jest również argumentacja ekonomiczna, umożliwiającymi rozwój gospodarczy, nie należy tego mylić z suwerennością państwa określoną w Konstytucji RP, które nie mają wiele wspólnego z obowiązującą walutą²³. Polska w swojej historii posługiwała się różnymi walutami w okresach swojego największego rozkwitu²⁴. Obiektywnie pożyteczne dla Polski jest dążyć do przyjęcia wspólnej waluty europejskiej, zaczynając od dostosowanie polskiej Konstytucji.

In fine można zauważyć, iż wydłużający się okres przystąpienia Polski do unii walutowej, determinuje fakt pozostawania Polski w drugiej prędkości rozwoju w UE, z wyraźną tendencją zwiększania się dystansu do państw tworzących strefę euro.²⁵ Jednocześnie dotychczasowe działania partii politycznych, ekipy rządzącej²⁶, kościoła czy pozostałych organizacji pozarządowych, nie tylko nie poprawiają świadomości polskiego obywatela, w tym zakresie, lecz wprost szerzą uprzedzenia²⁷. Przytoczone w części początkowej

²³ P. Gołębiowski, *Swoboda działalności gospodarczej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Spółczeństwo obywatelskie – aktualne i przyszłe wyzwania*, red. P. Sitek, P. Gołębiowski, Warszawa 2022, ss. 173–191.

²⁴ A. Niemczyk-Wójcik, *Od płacidła do pieniądza fiducjarnego – funkcje pieniądza w życiu przedsiębiorcy* [w:] *Pieniądz i jego oddziaływanie na otoczenia*, red. P. Sitek, Warszawa 2016, ss. 41–75.

²⁵ P. Gołębiowski, *Międzynarodowa kooperacja organów ścigania w ustaleniu i zabezpieczeniu mienia jako element budowania społecznego zaufania* [w:] *Spółczeństwo i organy ścigania – współczesne zagrożenia oraz cele*, red. P. Gołębiowski, P. Sitek, Warszawa 2022, ss. 97–107.

²⁶ J. Juchniewicz, *W poszukiwaniu optymalnego modelu Rady Ministrów – 100 lat doświadczeń*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4 (62), s. 57–73.

²⁷ K. Urbaniak, „Get Brexit Done!” Uwagi na tle wyborów do brytyjskiej Izby Gmin z 12 grudnia 2019 r., „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2 (60), s. 15–29.

dwa stanowiska jako przykład rozbieżnych interpretacji niezależności NBP oraz potrzeby Euro-Nowelizacji Konstytucji RP. W prawidłowym procesie legislacji, konieczne wręcz pilne jest nowe zdefiniowanie niezależności NBP, które jasno musi odnosić się do przyszłości Polski w strefie euro, a tym samym skutecznie wyeliminować luki prawne.

Wydaje się, że być może wyższe uczelnie, posiadają zaufanie społeczne, zasadniczo są apolityczne, używają szerokiego spektrum instrumentów merytorycznych i tematycznych. Szczególną szansą są wykłady i otwarte dyskusje, podczas których należy dyskutować z młodym pokoleniem o konkretnych postanowieniach Konstytucji RP i skutkach politycznych i finansowych wejścia do strefy euro. Ewentualny pozytywny skutek mógłby nastąpić za kilka lat, jednakże konieczne jest, aby rozpocząć w Polsce „pracę u podstaw” z analizowanego zakresu. Realność takiej dyskusji przez lata studiów, z pominięciem klasy politycznej, powinno przynieść określony wzrost postaw ukierunkowanych na zainteresowanie i akceptację dla transparentnych zmian ustawodawczych i wejścia Polski do strefy euro.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borowski J., *Integracja monetarna. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2011.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2012.
- Feret E., *Finanse publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6 (70).
- Gołębiewski P., *Międzynarodowa kooperacja organów ścigania w ustaleniu i zabezpieczeniu mienia jako element budowania społecznego zaufania* [w:] *Społeczeństwo i organy ścigania – współczesne zagrożenia oraz cele*, red. P. Gołębiewski, P. Sitek, Warszawa 2022.
- Gołębiewski P., *Swoboda działalności gospodarczej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie – aktualne i przyszłe wyzwania*, red. P. Sitek, P. Gołębiewski, Warszawa 2022.
- Juchniewicz J., *W poszukiwaniu optymalnego modelu Rady Ministrów – 100 lat doświadczeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4 (62).
- Kallas M., *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załućka, Rzeszów 2002.
- Kowalewska E., *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, Szczecin 2014.

- Łączkowski W., *Konstytucja RP a waluta euro*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.
- Majchrowski J., *Polityczne, Ideowe i prawne uwarunkowania działalności Trybunału Stanu*, „Politeja” 2004, nr 1.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019.
- Niemczyk-Wójcik A., *Od płacidła do pieniądza fiducjarnego – funkcje pieniądza w życiu przedsiębiorcy* [w:] *Pieniądz i jego oddziaływanie na otoczenia*, red. P. Sitek, Warszawa 2016.
- Sitek P., *Aspekty prawno-administracyjne mapy drogowej do euro przyjętej przez rząd RP w dniu 28 października 2008 r.* [w:] *Prawne aspekty działania administracji publicznej*, red. M. Czuryk-Kulesza, Warszawa 2010.
- Sitek P., *Changes taking place in the proven central banking model in Poland*, „Journal of Modern Science” 2021, nr 2 (47).
- Sitek P., *Niezależność NBP a 5 letnia obecność Polski w UE*, „Zeszyty naukowe. Problemy prawa i administracji” red. A. Kojdera, 2010, nr 1.
- Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2021, nr 4.
- Szymanek J., *O potrzebie Euro-Nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010, z. 1 (183).
- Urbaniak K., „Get Brexit Done!” *Uwagi na tle wyborów do brytyjskiej Izby Gmin z 12 grudnia 2019 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2 (60).
- Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6.