



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie wynagrodzeń członków Zarządu i osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze
w Narodowym Banku Polskim

(CON/2019/3)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 28 stycznia 2019 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie trzech projektów ustaw zmieniających niektóre ustawy dotyczące zasad ustalania wynagrodzeń w Narodowym Banku Polskim (NBP), złożonych przez posłów różnych partii politycznych zasiadających w Sejmie.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz trzeciego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE¹, z uwagi na fakt, że projekty ustaw dotyczą NBP. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektów ustaw

1.1 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwany dalej „pierwszym projektem ustawy”)*

1.1.1 Pierwszy projekt ustawy, złożony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości, wprowadza m.in. zapis, zgodnie z którym Zarząd NBP kształtuje wynagrodzenia dla poszczególnych kategorii stanowisk przy założeniu, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć 60% wynagrodzenia całkowitego Prezesa NBP (w tym nagród, premii i innych dodatków). Zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy o Narodowym Banku Polskim² Zarząd NBP ustala wielkość środków na wynagrodzenia pracowników NBP z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym.

1.1.2 Ponadto pierwszy projekt ustawy stanowi, że wysokość wynagrodzeń osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze i członków Zarządu NBP, jak również uchwała Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP, będą jawne. Publikowane informacje obejmowałyby m.in. wskazanie konkretnego stanowiska z uwzględnieniem przysługującego na nim wynagrodzenia za każdy miesiąc, w tym nagród, premii i dodatków, w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym dokonuje się publikacji.

¹ Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 1373).

- 1.1.3 W pierwszym projekcie ustawy przewidziano również publikację niektórych danych historycznych. W szczególności Prezes NBP miałby opublikować na stronie NBP, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektu ustawy, uchwały Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP w latach 1995–2018, jak również informację o wysokości wynagrodzenia członków Zarządu NBP i innych osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze.
- 1.1.4 W pierwszym projekcie ustawy przewidziano wreszcie nowelizację ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³ poprzez rozszerzenie katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym o członków Zarządu NBP i inne osoby zajmujące wyższe stanowiska kierownicze w NBP, w zakresie analogicznym do wymogów obowiązujących Prezesa NBP i niektórych urzędników administracji publicznej. Pierwszy projekt ustawy nakłada również na członków Zarządu NBP i inne osoby zajmujące wyższe stanowiska kierownicze w NBP ograniczenia w zakresie prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej.
- 1.2 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwany dalej „drugim projektem ustawy”)*
- Podobnie jak pierwszy projekt ustawy, drugi projekt, złożony przez posłów Platformy Obywatelskiej, nakłada na członków Zarządu NBP i inne osoby zajmujące stanowiska kierownicze w NBP obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym. W tym przypadku dodatkowo duża część informacji ujawnianych w takich oświadczeniach, w tym także co do imienia i nazwiska osoby składającej oświadczenie, byłaby jawna. Nie byłyby natomiast ujawniane dane adresowe, informacje o miejscu położenia nieruchomości, a także informacje umożliwiające identyfikację nieruchomości osoby składającej oświadczenie.
- 1.3 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (zwany dalej „trzecim projektem ustawy”)*
- Trzeci projekt ustawy, złożony przez posłów ruchu Kukiz'15, wprowadza nowy mechanizm, zgodnie z którym Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NBP, określa, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NBP. Zarządzenie takie podlegałoby ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zgodnie zatem z trzecim projektem ustawy zasady dotyczące ustalania wynagrodzeń pracowników NBP nie byłyby już ustalane przez Zarząd NBP, a przy ustalaniu wielkości środków na wynagrodzenia pracowników NBP nie byłby uwzględniany poziom płac w sektorze bankowym.

2. Uwagi szczegółowe

2.1 *Niezależność banku centralnego*

Wszystkie trzy projekty ustaw mają zastosowanie do organów decyzyjnych oraz pracowników NBP i wywierają bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie. Projekty te należy zatem przeanalizować z punktu widzenia wymogu niezależności banku centralnego ustanowionego w art. 130 Traktatu,

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1393).

w szczególności niezależności finansowej, ale także niezależności personalnej członków organów decyzyjnych NBP⁴.

2.2 *Niezależność finansowa*

2.2.1 Zgodnie z ugruntowaną doktryną EBC autonomia w sprawach kadrowych jest integralną częścią zasady niezależności finansowej krajowych banków centralnych (KBC) w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Doktryna ta stanowi, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać zdolności KBC do zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu koniecznego do niezależnego wykonywania zadań, które nakłada na nie Traktat i Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwany dalej „Statutem ESBC”). KBC nie może także znaleźć się w sytuacji, w której pozbawiony byłby kontroli nad personelem, kontrola ta byłaby ograniczona lub rząd państwa członkowskiego miałby wpływ na decyzje KBC dotyczące personelu⁵.

2.2.2 W celu ochrony autonomii NBP w sprawach kadrowych polskie władze zobowiązane są do zapewnienia, aby decyzje w sprawie projektów ustaw były podejmowane w ramach ścisłej i efektywnej współpracy z NBP, z należyтым uwzględnieniem jego stanowiska, w celu zapewnienia NBP nieprzerwanej możliwości niezależnego wykonywania jego zadań⁶.

2.2.3 Zawarte w projektach legislacyjnych zmiany prowadzące do obniżenia wynagrodzeń są niezgodne z zasadą niezależności finansowej, jeśli negatywnie wpłyną na zdolność NBP do zatrudniania i zatrzymywania pracowników w celu niezależnego wykonywania zadań nałożonych na NBP w Traktacie i Statucie ESBC. EBC zauważa, że uzasadnienia projektów ustaw nie analizują tej kwestii, w tym wpływu potencjalnego obniżenia wynagrodzeń na zdolność NBP do zatrudniania i zatrzymywania niezbędnych pracowników. Aby projekt ustawy był zgodny z zasadą niezależności finansowej, powinien on uwzględniać mechanizm współpracy z NBP na wypadek, gdyby NBP uznał, że zachodzi konieczność wprowadzenia wyjątku od ustawowego ograniczenia wysokości wynagrodzeń. Taki wyjątek powinien być zatem ustalany w ramach ścisłej i skutecznej współpracy z NBP, z należyтым uwzględnieniem jego stanowiska, w celu zapewnienia NBP nieprzerwanej możliwości niezależnego wykonywania jego zadań⁷. Zmiany prowadzące do obniżenia wynagrodzeń pracowników KBC nie powinny zakłócać uprawnień do zarządzania przez KBC jego własnymi środkami finansowymi, w tym funduszami pochodzącymi z obniżenia wypłacanych przez ten KBC wynagrodzeń⁸.

2.2.4 *Niezależność personalna*

EBC zwraca uwagę, że sankcje przewidziane w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zgodnie z pierwszym i drugim projektem ustawy) za niezastosowanie się przez Prezesa NBP lub innych członków Zarządu NBP do

⁴ Zob. np. pkt 2.2 opinii CON/2017/49. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁵ Zob. pkt 6 opinii CON/2012/89, pkt 3.3 opinii CON/2008/10 oraz pkt 2.2 opinii CON/2008/9.

⁶ Zob. Raport o konwergencji EBC z 2018 r., pkt 2.2.3 („Autonomia w sprawach kadrowych”). Zob. również pkt 2.1 opinii CON/2016/32.

⁷ Zob. pkt 2.1 opinii CON/2016/32.

⁸ Zob. Raport o konwergencji EBC z 2018 r., pkt 2.2.3 („Autonomia w sprawach kadrowych”) oraz pkt 4.2.2 opinii CON/2014/38.

obowiązku złożenia oświadczenia o ich stanie majątkowym powinny być zgodne z artykułem 14 ust. 2 Statutu ESBC i nie powinny tworzyć nowych podstaw odwołania ze stanowiska Prezesa NBP lub innych członków Zarządu w sposób niezgodny z tym przepisem.

2.3 *Przejrzystość*

Doktryna autonomii w sprawach kadrowych nie wyklucza publikacji informacji na temat zasad wynagradzania i poziomu wynagrodzeń pracowników KBC i członków jego organów decyzyjnych. Zasadniczo ujawnianie takich informacji służy przejrzystości i jest zgodne z zasadami dobrego zarządzania, stanowiąc najlepszą praktykę w administracji publicznej⁹¹⁰. Jednakże w zakresie, w jakim projekty ustaw mogłyby prowadzić do opublikowania danych osobowych, EBC zauważa, że przed przyjęciem tych projektów należy wziąć pod uwagę stosowne ustawodawstwo dotyczące ochrony danych oraz powiązane orzecznictwo.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 30 stycznia 2019 r.

[podpis]

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁹ Zob. pkt 3.1 opinii CON/2008/10.

¹⁰ W EBC i w szeregu państw członkowskich informacje takie są publicznie dostępne lub mogą zostać ujawnione na żądanie.