



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.71.2021.ML

Warszawa, 28 września 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (druk nr 1227).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (druk sejmowy nr 1227)

I. Opis projektu

Komisyjny projekt ustawy zawiera zmianę przepisu art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027), polegającą na upoważnieniu Ministra Sprawiedliwości do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej „Prezes NBP”), w drodze rozporządzenia, zasad i trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi, mając na względzie potrzebę ich zabezpieczenia jako materiału dowodowego oraz konieczność szybkiego zwrotu posiadaczowi w przypadku, gdy zostanie potwierdzona autentyczność tych znaków.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu celem ww. zmiany jest dostosowanie ustawy *o Narodowym Banku Polskim* do wymogów wynikających z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Konstytucja”), ponieważ wskazane w art. 35 ust. 3 zmienianej ustawy zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: „Prezes NBP”) nie może być, w świetle art. 87 ust. 1 oraz art. 93 ust. 2 Konstytucji, źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Zasadniczym skutkiem społecznym i prawnym projektowanej ustawy ma być eliminacja z porządku prawnego przepisu sprzecznego z Konstytucją. Nałożenie na Ministra Sprawiedliwości obowiązku wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP, rozporządzenia w ważnych społecznie kwestiach, ma pozwolić na uwzględnienie zmian społecznych, prawnych i gospodarczych, jakie zaszły w Polsce od 31 sierpnia 1989 r., tj. gdy zostało wydane zarządzenie Prezesa NBP.

Projektuje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 września 2021 r.

II. Obowiązujący stan prawny

Zgodnie z przepisem art. 35 ust. 3 ustawy *o Narodowym Banku Polskim* „Prezes NBP określa, w drodze zarządzenia, zasady i tryb postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych (podejrzanych co do autentyczności) oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi.

Zarządzenie wymaga uzgodnienia z Ministrem Sprawiedliwości i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.”. Prezes NBP na podstawie ww. upoważnienia nie wydał zarządzenia.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że ustawa o *Narodowym Banku Polskim*, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., w art. 75 uchyliła ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o *Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 1992 r. poz. 360, z późn. zm.). Jednocześnie, zgodnie z art. 74 ust. 1 nowej ustawy, „Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w niniejszej ustawie zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze, o ile nie są sprzeczne z przepisami tej ustawy.”. Na podstawie art. 11 ust. 2 uchylonej ustawy zostało wydane zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 sierpnia 1989 r. w sprawie *zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych* (M.P. poz. 255). Wymienione zarządzenie obowiązuje.

Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja (która weszła w życie w dniu 17 października 1997 r.) dokonała zasadniczej reformy systemu źródeł prawa, wskazując, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 92 ust. 1 Ustawy Zasadniczej „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”. Konstytucja także w aspekcie podmiotowym zamyka katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co zostało wyrażone w tym, że stanowiąc je mogą wyłącznie podmioty wskazane w Ustawie Zasadniczej. Tytułem przykładu można wymienić:

- 1) 142 ust. 1 – rozporządzenia wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 146 ust. 4 pkt 2 – rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów;
- 3) art. 148 pkt 3 – rozporządzenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów;
- 4) art. 149 ust. 2 i 3 – rozporządzenia wydawane przez ministra kierującego działem administracji rządowej.

Tym samym w świetle powyższego Prezes NBP nie ma upoważnienia do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego i należy uznać za zasadne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie zmiany brzmienia upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, którego celem jest określenie m.in. trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi.

III. Stanowisko Rządu

W ocenie Rządu należy podzielić stanowisko projektodawcy o celowości dokonania zmian proponowanych w komisyjnym projekcie ustawy. Przeszkody formalne wynikające z postanowień Konstytucji uniemożliwiają bowiem Prezesowi Narodowego Banku Polskiego wykonanie delegacji ustawowej sformułowanej w art. 35 ust. 3 ustawy *o Narodowym Banku Polskim*, ponieważ nie został upoważniony do wydawania aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Kwestią otwartą i wymagającą właściwego rozważenia wydaje się pozostawać problematyka konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego.

W kontekście rozważań dotyczących projektowanego upoważnienia ustawowego należy przypomnieć, że ustawodawca, przy formułowaniu upoważnienia do wydania aktu podstawowego, powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „zasady”. Przepis upoważniający powinien odpowiadać rygorom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie nie ma bezpośrednich wskazówek. Ponadto zgodnie z poglądem doktryny „Używanie zwrotu „rozporządzenie określi zasady i...” w przepisie upoważniającym (...) nie spełnia wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania i może powodować problemy w ocenie kontroli zgodności przepisów aktu wykonawczego z przepisem upoważniającym, zawartym w ustawie” (wyrok z 12 lipca 2007 r., U 7/06). Szczegółowe określenie materii rozporządzenia oznacza, że materia ta powinna być określona przez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały w niej unormowane wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy. Użycie w upoważnieniu pojęcia „zasady”, rozumianego jako przepisy prawa, nie powinno być rozumiane w ten sposób, że ustawodawca pozostawił dowolność regulacji, bowiem granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych zasad wyznaczają postanowienia ustawy determinujące wykonawczy charakter tej regulacji. Pojęcie „tryb” oznacza, że tryb postępowania musi być spójny z merytoryczną regulacją zawartą w ustawie (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., K 1/87).”¹⁾

Niezależnie od powyższego w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy warto rozważyć, czy ustawodawca, upoważniając do określenia w rozporządzeniu „zasad i trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych” określił wystarczająco **ustawowe** zasady tego zatrzymywania, które podlegałyby, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji

¹⁾ <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje>

RP, wykonaniu w rozporządzeniu. Jedyną zasadą określoną obecnie w ustawie zdaje się być regulacja, że „falszywe znaki pieniężne podlegają zatrzymaniu bez prawa do zwrotu ich równowartości”, co stosuje się odpowiednio do fałszywych banknotów i monet opiewających na waluty obce (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim). Przy takim kształcie regulacji ustawowej upoważnieniu ustawowemu mógłby być postawiony zarzut blankietowości oraz delegowania do rozporządzenia materii zastrzeżonej do uregulowania w drodze ustawy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 24 marca 1998 r., K 40/97, 9 listopada 1999 r., K 28/98, 8 stycznia 2008 r., P 35/06 i 25 czerwca 2013 r., K 30/12).

Rozważenia także wymaga uzupełnienie wytycznych, które obecnie mogą nie wydawać się wystarczające, do wykonania upoważnienia ustawowego, poprzez wskazanie np., że wydając rozporządzenie określające zasady (patrz uwagi wyżej) i tryb postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi minister powinien mieć na uwadze także zapewnienie sprawności i bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, w szczególności potrzebę zabezpieczenia zatrzymanych znaków pieniężnych jako materiału dowodowego, a także ochronę słuszych interesów osób, których znaki pieniężne zostały zatrzymane, w tym zwrotu albo wypłaty równowartości zatrzymanych znaków pieniężnych, których autentyczność zostanie potwierdzona. Należy wskazać, że „Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tego pojęcia [przyp. wytycznej] w oparciu o poglądy przedstawicieli nauk prawnych oraz Rady Legislacyjnej, że są to wskazówki dotyczące treści aktu normatywnego oraz wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu.”²⁾

Ponadto z uwagi na planowany termin wejścia w życie projektowanej ustawy (1 września 2021 r.), oraz mając na względzie tryb wydawania rozporządzenia na podstawie zmienionego upoważnienia ustawowego (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP) wydaje się zasadne:

- 1) określenie odpowiednio dłuższej *vacatio legis* ze wskazaniem uwzględnienia przyjęcia rozwiązań zgodnych z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 45 ust. 1 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

²⁾ <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje>

2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i zrezygnowanie z regulowania terminu wejścia w życie określonego konkretną datą;

- 2) dodanie przepisu, na podstawie którego dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowają moc nie dłużej jednak niż np. do 31 grudnia 2021 r. – w przypadku określenia krótkiej *vacatio legis*, albo
- 3) dodanie do projektu ustawy przepisu przejściowego, na mocy którego będzie możliwe stosowanie dotychczasowych przepisów dotyczących zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych (zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 sierpnia 1989 r. w sprawie *zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych*) do momentu wejścia w życie rozporządzenia, które zostanie wydane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Proponowany przepis otrzymałby następujące brzmienie:

„Art. 2. Przepisy dotyczące zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1992 r. poz. 360, z późn. zm.), utrzymane w mocy na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do czasu wydania przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 35 ust. 3 tej ustawy w brzmieniu określonym niniejszą ustawą.”.

Rząd pozytywnie ocenia komisyjny projekt ustawy, z zastrzeżeniem potrzeby uwzględnienia ww. uwag na dalszych etapach prac legislacyjnych.