



Warszawa, dnia 31 stycznia 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim

(druk nr 1081)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wprowadza limit wysokości zarobków w Narodowym Banku Polskim. Zarząd Narodowego Banku Polskiego ma uchwalić zasady wynagradzania w taki sposób, aby maksymalne wynagrodzenie pracowników nie przekraczało 60% wynagrodzenia Prezesa. Natomiast zasady wynagrodzenia Prezesa i wiceprezesów nie ulegną zmianie - nadal będą limitowane przez ustawę o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Przepisy ustawy zakładają jawność wynagrodzeń w Narodowym Banku Polskim. Wysokość wynagrodzeń członków zarządu, osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze (w tym kierowników komórek organizacyjnych i ich zastępców) i osób na równorzędnych pod względem wynagrodzenia stanowiskach oraz uchwała zarządu w sprawie zasad wynagradzania pracowników mają być jawne i podlegać publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy publikacja. Publikacja ma dotyczyć odrębnie każdego pracownika z uwzględnieniem wynagrodzenia za każdy miesiąc, a także dodatkowych składników wynagrodzenia, w tym w szczególności nagród, premii i dodatków w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym dokonuje się publikacji. Wymienione osoby będą obowiązane składać coroczne oświadczenia majątkowe.

Ponadto Prezes Narodowego Banku Polskiego opublikuje wszystkie uchwały zarządu dotyczące zasad wynagradzania pracowników podjęte od 1995 r.

Ustawa wprowadza również ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zatrudnione w Narodowym Banku Polskim.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2019 r. w oparciu o łącznie rozpatrywane trzy przedłożenia poselskie (druki sejmowe nr 3158–3160). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, z których Sejm wprowadził do tekstu ustawy jedną – dotyczącą uwzględnienia w planie finansowym Narodowego Banku Polskiego poziomu płac w sektorze bankowym.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa wprowadza ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej dla osób zatrudnionych w Narodowym Banku Polskim, w tym dla członków zarządu (art. 4 w zw. z art. 2 pkt 6d ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Rodzi się pytanie jaka powinna być relacja między przywołanym przepisem a art. 18 ustawy o Narodowym Banku Polskim, który zabrania członkom zarządu Narodowego Banku Polskiego zajmowania innych stanowisk i podejmowania działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską. Zakładając, że art. 18 ustawy o Narodowym Banku Polskim jest przepisem szczególnym wobec art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, to członków zarządu nie będzie obowiązywał zakaz posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów. Jeżeli zamierzenie ustawodawcy było inne należy wprowadzić odpowiednią poprawkę.

2. Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie

nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 3160) wskazano, że skrócenie standardowej *vacatio legis* jest uzasadnione ważnym interesem państwa, zaś zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Ta deklaracja nie została uzasadniona, nie przytoczono okoliczności i argumentów, które by wskazywały na spełnienie warunków skrócenia *vacatio legis*.

Z drugiej strony należy podkreślić, że niemalże wszystkie czynności, wynikające z ustawy zostaną na podstawie przepisów merytorycznych lub przejściowych odroczone do dnia 31 marca 2019 r. lub do 30 dnia od dnia wejścia ustawy w życie, co w praktyce da adresatom wystarczający czas na ich realizację. Jedynym wyjątkiem są zakazy określone w art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (m.in. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, wchodzenia w skład organów osób prawnych, posiadania akcji lub udziałów w spółkach).

Jednodniowa *vacatio legis* uniemożliwia dostosowanie się do tego obowiązku. Aby umożliwić dostosowanie się do postanowień ustawy należy wydłużyć *vacatio legis* albo, korzystając z zastosowanego w ustawie mechanizmu wprowadzić przepis przejściowy, który określi odpowiedni termin na zakończenie działalności, o której mowa w art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Poniżej zamieszczono propozycje poprawki zawierającej półroczny termin. Oczywiście Senat może wskazać inny termin, który pozwoli na wygaszenia działalności gospodarczej przez pracowników Narodowego Banku Polskiego..

dodaje się art. 3a w brzmieniu:

„Art. 3a. Osoby wymienione w art. 2 pkt 6d ustawy zmienianej w art. 1 w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy spełnią warunki określone w art. 4 ustawy zmienianej w art. 1.”;

3. Poprawka redakcyjna:

w art. 4 wyrazy „w art. 1” zastępuje się wyrazami „w art. 2”.

Michał Gil

Główny legislator