



Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 17 grudnia 2025 r.

DP.IV.024.96.2025.MJ

Pan
Mariusz Skowroński
Sekretarz Stałego Komitetu
Rady Ministrów

Szanowny Panie Przewodniczący,

nawiązując do pisma p. Juranda Dropa, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 7 grudnia 2025 r. (znak: FN1.700.3.2025), przekazującego na Pana ręce projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (UD242) do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, uprzejmie przekazuję stanowisko Narodowego Banku Polskiego (NBP) w sprawie aktualnej treści wyżej wymienionego projektu ustawy.

Uwzględniając dokonanie przez projektodawcę zmian w projekcie w stosunku do wersji przesłanej do zaopiniowania przez NBP (projekt z 10 czerwca 2025 r.)¹, podtrzymujemy

¹ Rezygnacja z comiesięcznego zatwierdzania przez Radę Polityki Pieniężnej przewidywanego wykonania planu finansowego NBP na dany rok i jego niezwłocznego przekazywania Ministrowi Finansów (zastąpione cykliczną informacją w zakresie przewidywanego wykonania planu finansowego na dany rok przyjmowaną przez Zarząd NBP i przekazywaną MF w terminie do 15 marca, 15 czerwca oraz 15 września danego roku), a także rezygnacja ze zmiany organu zatwierdzającego roczne sprawozdanie finansowe NBP (nowe brzmienie art. 21a pkt 4 ustawy o NBP).



nasze negatywne stanowisko co do celowości projektowanej nowelizacji, a także zakresu nowych obowiązków nakładanych przez nią na NBP, pragniemy uzupełnić je o dodatkowe uwagi, odnoszące się do argumentacji projektodawcy przedstawionej w omówieniu wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, a także w aktualnej treści uzasadnienia do projektu i oceny skutków regulacji. Uwagi te dotyczą przede wszystkim:

- 1) zakresu informacji przekazywanych na potrzeby prognozy dochodów budżetowych w następnym roku; bowiem zarówno w ocenie NBP, jak i Ministra Finansów (por. wyjaśnienia MF do uwag NBP); wystarczającą informacją dla projektowania wysokości dochodów w budżecie państwa są informacje przekazywane w dotychczasowym układzie przez NBP do Ministra Finansów (MF), tj. planowany/prognozowany rachunek zysków i strat NBP ujęty w planie finansowym NBP, a nie cały plan finansowy NBP, będący wewnętrznym dokumentem operacyjnym NBP;
- 2) projektowanego wprowadzenia obowiązku sporządzania prognoz wyniku finansowego NBP w horyzoncie 3-letnim, jako że prognozy te w żadnej mierze nie zapewnią realizacji celów, które MF wobec nich postawiło, tj. nie przyczynią się do poprawy realizmu prognoz średnioterminowych MF oraz do opracowania najbardziej prawdopodobnego scenariusza przychodów budżetu państwa.

Ad 1)

1. Jedyne wskazany przez MF powód przekazywania przez NBP szczegółowej informacji o planowanych i prognozowanych wynikach finansowych NBP to wymogi wynikające z metodyki ESA 2010. Wystarczający zakres informacji umożliwiający spełnienie tych wymogów zawiera planowany lub prognozowany rachunek zysków i strat NBP. Nie ma zatem uzasadnienia dla przekazywania MF całego dokumentu planu finansowego NBP, który zawiera wiele szczegółowych analiz i informacji całkowicie zbędnych w procesie planowania dochodów budżetu państwa, w tym informacji mogących stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa (jak np. szczegółowe dane o planowanej wielkości i strukturze zamówień banknotów i monet u producentów).



Ad 2)

1. Wobec zmienności i nieprzewidywalności wyniku finansowego NBP jego 3-letnie prognozowanie i wprowadzanie na tej podstawie wartości do średnioterminowych prognoz MF w żaden sposób nie poprawi realizmu prognoz MF, ani nie przybliży ich do najbardziej prawdopodobnego scenariusza. Z wielokrotnie wyjaśnianych już wcześniej względów, m.in. dotyczących charakterystyki bilansu NBP oraz obowiązujących go zasad rachunkowości (znaczący wpływ zmiany kursów walutowych i krajowych stóp procentowych na zmianę wyniku finansowego), prawdopodobieństwo realizacji 3-letniej prognozy wyniku finansowego NBP byłoby takie samo, jak dla przyjęcia w średnioterminowych prognozach MF zerowej wpłaty z zysku NBP.
2. Przeciwnie, wprowadzenie zasady, że ewentualna prognozowana wpłata NBP do budżetu państwa jest uwzględniana w prognozach MF, rodzi ryzyko powstania swoistej „obietnicy” złożonej przez NBP, która przy niekorzystnym układzie parametrów rynkowych, stanie się „obietnicą bez pokrycia”, a jej niewypełnienie stanie się przyczyną wzrostu deficytu budżetowego, a finalnie – krytyki i presji wywieranej z różnych stron na niezależnym banku centralnym, całkowicie nieuzasadnionej, mając na względzie określone uwarunkowania rynkowe, a także w związku z faktem, iż konstytucyjny mandat NBP nie przewiduje stawiania celów i realizacji prognoz dla wyniku finansowego NBP.
3. MF wskazuje, że projektowane rozwiązanie nie wprowadza żadnego mechanizmu, który miałyby służyć rozliczaniu trafności prognoz NBP, niemniej nawet standardowa, regularna sprawozdawczość wykonania budżetu państwa, w przypadku niezrealizowania prognozowanej ewentualnej wpłaty od NBP, będzie dawać asumpt do oceny NBP przez pryzmat trafności jego przewidywań finansowych.
4. MF nieprawidłowo zrównuje charakter swoich prognoz jako „stanowiących jedynie obciążoną niepewnością próbę przybliżenia przyszłości na podstawie dostępnej historii” do prognoz wyniku finansowego NBP. Nieprawidłowo, gdyż zasady rachunkowości obowiązujące NBP są asymetryczne wobec niezrealizowanych różnic kursowych i cenowych wyliczanych poprzez aplikowanie rynkowych kursów walutowych i stóp rentowności do ogromnej otwartej pozycji walutowej i otwartej pozycji stopy procentowej w bilansie NBP. W przypadku NBP mamy zatem zupełnie



odmienny i nieprzewidywalny mechanizm ustalania wyniku finansowego niż w przypadku opartego na danych historycznych prognozowania dalece bardziej stabilnych wpływów i wydatków budżetu państwa, znajdujących się pod jego kontrolą. Z brakiem możliwości wiarygodnego zaprognozowania wyżej opisanych komponentów wyniku finansowego NBP koresponduje metodologia planowania finansowego, obejmująca szereg założeń dotyczących przyjmowania stałości kursów walutowych, krajowych stóp procentowych, struktury rezerw walutowych oraz zakresu planowanych operacji walutowych. Odstąpienie od prognozowania stóp procentowych NBP i kursu złotego względem walut obcych w Planie finansowym NBP ma dodatkowo na celu zapobiec ryzyku przedostania się takiej informacji do rynków finansowych oraz innych uczestników życia gospodarczego i odczytania jej jako sygnalizowanego kierunku zmian polityki pieniężnej i kursowej NBP.

5. W uzasadnieniu do projektu ustawy MF wskazuje, że *„szczególnie istotne jest, aby ze względu na sztywne reguły dotyczące realizacji maksymalnego poziomu deficytu budżetu państwa nie dochodziło do sytuacji, gdy nieaktualne prognozy dochodów powodują w toku wykonywania budżetu państwa konieczność wygospodarowywania oszczędności”*. W istocie jest to opis ryzyka, na które NBP wskazywał od początku w trakcie konsultacji projektu ustawy z MF. Wprowadzanie do projektu budżetu państwa prognozowanej wpłaty z NBP tylko zwiększy wspomniane ryzyko, ponieważ wpłata z zysku NBP do budżetu jest pochodną wyniku finansowego NBP, całkowicie uzależnionego od zmiennych parametrów rynkowych oraz wyliczanego z zastosowaniem asymetrycznych zasad rachunkowości (zgodnych z zasadami rachunkowości Eurosystemu) nakazujących rozpoznawanie i obciążanie wyniku na koniec roku obrachunkowego kosztami niezrealizowanymi z ujemnych różnic kursowych i cenowych. Mówiąc obrazowo, wspomniana asymetryczność zasad rachunkowości wielokrotnie w poprzednich latach doprowadzała do sytuacji, gdy zmiana parametrów rynkowych w samym tylko grudniu powodowała pomniejszenie wyniku finansowego kosztami niezrealizowanymi w kwocie od 4 mld zł do ponad 6 mld zł, wyższej niż wyliczona na koniec listopada. W ten sposób dodatni wynik finansowy narastający miesiąc po miesiącu, pod koniec roku może zostać zniwelowany poprzez ujęcie w wyniku finansowym NBP kosztów z wyceny w sytuacji niekorzystnego ukształtowania się parametrów rynkowych służących do wyceny aktywów i pasywów NBP w walutach obcych.



6. MF wskazuje, że „prognozy planu finansowego, jak dotychczas, będą opracowywane przez NBP bez jakiegokolwiek ingerencji rządu – poprzez samodzielne podejmowanie decyzji”. Niemniej samo arbitralne wprowadzenie obowiązku sporządzania prognoz 3-letnich, bez przyjmowania uzasadnionych argumentów prezentowanych przez NBP – jest przykładem ingerencji rządu w funkcjonowanie NBP, która jednocześnie wykracza poza zakres uchwały Rady Ministrów nr 83 z dnia 23 lipca 2024 r.², postulującej ustanowienie prawnego mechanizmu komunikacji pomiędzy NBP i MF w procesie opracowywania projektu budżetu państwa, natomiast w żadnej mierze nie wskazującej na konieczność obciążenia NBP obowiązkiem przygotowywania dodatkowych, wieloletnich prognoz. To nie przypadek, że NBP nie sporządzał dotąd 3-letnich prognoz wyniku finansowego nawet na użytek własny – wartość informacyjna takich prognoz byłaby po prostu na tyle nikła, że nie uzasadniałaby kosztów realizacji dodatkowego procesu prognostycznego przez NBP. Co więcej, wysoce niesprawdzalne prognozy średnioterminowe mogłyby prowadzić do błędnych wniosków i decyzji wewnątrz NBP. Takim błędem byłoby również uwzględnianie 3-letnich prognoz wyniku finansowego NBP w średnioterminowych prognozach MF. Przyjmowanie prognozowanych wpłat z zysku NBP do budżetu państwa, biorąc pod uwagę powyżej opisane przyczyny ich niesprawdzalności, jedynie zaburzyłoby realność scenariuszy MF, a tym samym zmniejszyłoby ich użyteczność w procesie decydowania o podejmowaniu niezbędnych działań fiskalnych, szczególnie w sytuacji nadmiernego deficytu budżetu państwa.
7. MF w odpowiedzi na uwagi NBP wskazuje także, że „założenie w prognozach zerowego zysku NBP wpływa negatywnie na realizm prognoz i może skutkować negatywną opinią Rady Fiskalnej nt. prognozy makroekonomicznej.” W ocenie NBP, nie ma podstaw do oczekiwania, że dokonując oceny prognoz dochodów budżetowych, Rada Fiskalna miałaby kwestionować założenie zerowej wpłaty z zysku NBP. Mając na uwadze wysoką niepewność jaką obarczona jest ta wartość, przyjęcie takiego założenia jest

² Okoliczność braku faktycznych i prawnych podstaw do sformułowania § 2 pkt 3 tej uchwały wynika m.in. z pisemnych stanowisk NBP przedstawionych przed jej podjęciem, potwierdzonych m.in. w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli nr P/24/011, pn. „Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024”, wskazującym jednoznacznie na wadliwe zaniechania MF w postaci braku zaktualizowania prognoz wykorzystanych w procesie opracowania projektu ustawy budżetowej.



spójne z zasadami ostrożnego i bezpiecznego planowania polityki budżetowej i pozwala ograniczyć negatywne ryzyka dla realizacji budżetu.

8. Nieuzasadnione jest także zawarte w uzasadnieniu do projektu twierdzenie, że informacja o przewidywanej wysokości wpłaty z zysku NBP na rok budżetowy i trzy kolejne lata jest potrzebna do opracowania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263. Wyraźnie świadczy o tym treść średniookresowych planów przyjętych przez państwa członkowskie UE. O wpłacie z zysku banku centralnego nie ma mowy w tekście żadnego spośród średniookresowych planów budżetowych przyjętych przez 27 państw członkowskich UE w latach 2024-2025. Zagadnienie to nie pojawia się także w ocenach tych planów budżetowych opracowanych przez Komisję Europejską. Co więcej, wraz z reformą europejskich reguł fiskalnych, która weszła w życie w 2024 r., uwzględnianie w średniookresowych prognozach budżetowych opracowywanych na mocy tych reguł przewidywań dotyczących wpłaty z zysku banku centralnego stało się jeszcze mniej uzasadnione. W ramach wspomnianej reformy, podstawowym wskaźnikiem oceny polityki fiskalnej prowadzonej przez państwa członkowskie stało się bowiem tzw. tempo wzrostu wydatków netto. Ewentualne wystąpienie i wysokość wpłaty z zysku banku centralnego nie wpływa na ten wskaźnik, a tym samym na dokonywaną przez Komisję Europejską ocenę prowadzonej polityki budżetowej.

Niezależnie od powyższego, w uzasadnieniu do projektu ustawy oraz w komentarzu MF do uwag zgłoszonych przez NBP w piśmie z 26 czerwca 2025 r. (znak: DP.II.I.IV.024.96.2025.MO.JL.JW) wskazuje się na konieczność realizacji uchwały nr 83 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2024 r. W samej uchwale Rada Ministrów wyraziła zaniepokojenie ujemnym wynikiem finansowym NBP w latach 2022-2023. Projekt w żaden sposób nie przewiduje rozwiązań zmierzających do ograniczenia strat NBP w przyszłości. NBP w piśmie z 26 czerwca 2025 r. wskazał, że projekt ustawy nie wprowadza np. możliwości zabezpieczania się przez NBP przed pełnym spektrum ryzyka finansowego, na jakie bank jest narażony, a nie tylko ryzykiem kursowym oraz możliwości pokrywania skumulowanych strat NBP zyskami wypracowanymi w kolejnych latach, co byłoby zgodne z przeważającą praktyką innych banków centralnych Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Wskazujemy



jednocześnie, że NBP poniósł stratę za 2024 r. oraz wysoce prawdopodobny jest ujemny wynik finansowy NBP w 2025 r. Nie można również wykluczyć straty NBP w kolejnych latach, w sytuacji, gdy utrzymają się obecnie dominujące tendencje aprecjacyjne kursu złotego do walut obcych. Z tego względu, wskazanie szerszych niż obecnie istniejące możliwości pokrywania przez NBP strat bilansowych, które na koniec 2024 r. przekroczyły już 60 mld złotych, a na koniec 2025 r. prawdopodobnie zbliżą się do 100 mld złotych, jest sprawą niezwykle pilną i ważną.

Ponadto NBP zgłasza następujące uwagi o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym:

- 1) **dot. projektowanego art. 12 ust 2 pkt 4 lit. a i b ustawy o NBP** – niejasne jest użycie wyrażenia „na dany rok”. Sformułowanie „na dany rok” jest stosowane w odniesieniu do różnych lat, co w niektórych przypadkach może budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Jeżeli na przykład w grudniu 2026 r. RPP zatwierdzi plan finansowy na rok 2027, to „dany rok” odnosiłby się do roku 2027. Natomiast w lit. b „na dany rok” może odnosić się do roku 2026, ponieważ w grudniu 2026 r. mogłaby nastąpić aktualizacja planu finansowego za 2026 r.. W związku z tym wydaje się, że bardziej zrozumiałe byłoby odniesienie się w pkt 4 lit. b do aktualizacji dokumentów, o których mowa w pkt 4 lit. a. Ponadto, aktualnie w ustawie o NBP używa się pojęcia „rok sprawozdawczy (obrotowy)”, ewentualnie „rok budżetowy”;
- 2) **dot. projektowanego art. 12 ust 2 pkt 4 lit. b ustawy o NBP** – niezależnie od powyższego punktu, pragniemy wskazać, iż aktualizacja Planu finansowego NBP, jakkolwiek nie wymieniona w obecnym brzmieniu ustawy o NBP, zawsze podlegała zatwierdzeniu przez RPP, gdyż w istocie staje się ona nowym Planem finansowym NBP. Sytuacja taka miała miejsce w 2021 r., kiedy dokonano aktualizacji Planu finansowego NBP na rok 2021 (o czym NBP informował MF) w związku ze zmianą zasad organizacji rachunkowości NBP, która weszła w życie po przyjęciu planu. Zaktualizowany Plan finansowy na rok 2021 został przedłożony RPP i przez nią zatwierdzony. W związku z tym proponowana zmiana jest zbędna;
- 3) **dot. projektowanego art. 17 ust 4 pkt 6 ustawy o NBP** – nie jest jasne do czego odnosi się „na dany rok”. Plan finansowy NBP jest sporządzany na okres roku a plan działalności jest planem na trzy lata;



- 4) **dot. projektowanego art. 17 ust 4 pkt 6a i 6c ustawy o NBP** – zamiast wyrażenia „uchwalenie” powinno być „uchwalanie” i zamiast wyrażenia „sporządzenie” powinno być „sporządzanie”. Mimo że informacja ta jest sporządzana raz w roku, to wydaje się, że powinna być zachowana forma niedokonana, tak jak dla innych dokumentów wymienionych w art. 17 ust. 4 sporządzanych jeden raz w roku, np. w pkt 11 *uchwalanie rocznego sprawozdania z działalności NBP*, w pkt 12 *sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego NBP*;
- 5) **dot. projektowanego art. 21a pkt 1 ustawy o NBP** – plan działalności, o którym mowa w art. 17 ust. 4 pkt 6 jest uchwalany przez Zarząd NBP i nie podlega zatwierdzeniu przez RPP. Ponadto w planie działalności NBP, publikowanym na stronie internetowej NBP, nie ma żadnych danych liczbowych, niezbędnych z punktu widzenia prac nad budżetem państwa. Ponadto, w uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano powodów przekazywania tego dokumentu do MF i celów jakim by on miał służyć w planowaniu MF. Należy zauważyć, że sprawozdanie z działalności, o którym mowa w art. 12 ust 2 pkt 4, jest zupełnie innym dokumentem niż plan działalności;
- 6) **dot. projektowanego art. 21a pkt 2 ustawy o NBP** – zamiast wyrażenia „dokument, o którym mowa w art. 17 ust 4 pkt 6b” powinno być „informację, o której mowa w art. 17 ust 4 pkt 6b”;
- 7) **dot. projektowanego art. 21a pkt 4 ustawy o NBP** – należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 69 ust. 3 w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku obrotowym Prezes NBP przekazuje roczne sprawozdanie finansowe do Rady Ministrów (Minister Finansów jest jednym z ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów), która podejmuje decyzję w sprawie jego zatwierdzenia. Teraz planowany jest dodatkowy obowiązek przekazania tego sprawozdania w następnym dniu roboczym po jego przyjęciu przez Radę (co zawsze ma miejsce w kwietniu), zatem niezrozumiała jest konieczność przekazania tego samego dokumentu dwukrotnie w jednym miesiącu;
- 8) **dot. projektowanego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o NBP** – zwracamy uwagę, że wskazana w art. 3 projektu ustawy data wejścia w życie, tj. 1 marca 2026 r., ze względu na etap legislacyjny, na jakim obecnie znajduje się projekt, rodzi ryzyko naruszenia zakazu retroaktywności prawa, stąd postuluje się wydłużenie *vacatio legis*;



- 9) **dot. projektowanego art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o zmianie ustawy o NBP** – ryzykiem powstania obowiązku retroaktywnego stosowania obarczone są także przepisy przejściowe zawarte w art. 2 ust. 2 i 3 projektu, ponieważ w przypadku ewentualnej zmiany daty wejścia w życie lub ewentualnego ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw po 15 marca 2026 r. (względnie po przyjęciu sprawozdania finansowego NBP) termin na dokonanie czynności wskazanych w projektowanych art. 2 ust. 2 i 3 upłynąłby przed ogłoszeniem (wejściem w życie) ustawy. Dlatego sugeruje się usunięcie tych przepisów.

Dodatkowo, w załączeniu przekazujemy komentarz NBP do rozstrzygnięć MF podjętych względem uwag NBP, przedstawionych w raporcie z konsultacji.

Z poważaniem,

Do wiadomości:

Pan Andrzej Domański
Minister Finansów
dot. FN1.700.3.2025