UNIWERSYTET WARSZAWSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Monika Widziszowska

RADA POLITYKI PIENIĘŻNEJ W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:
dr hab. prof. UW Ryszard Piotrowski

Warszawa 2024

1. Problematyka pracy

Przedmiotem pracy jest Rada Polityki Pieniężnej jako organ NBP, powołany na mocy Konstytucji RP z 1997 r. Badania, których rezultatem jest praca dotyczą roli RPP w centralnym banku państwa na tle jego znaczenia w ustroju demokratycznego państwa prawnego.

W pracy przeanalizowano początki bankowości centralnej, a także regulacje dotyczące banków centralnych w konstytucjach wybranych państw. Na tym tle omówiona została problematyka początków bankowości centralnej w Polsce.

Analiza pozycji ustrojowej NBP i RPP poprzedzona została omówieniem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem procesu kształtowania nowego organu banku centralnego, tj. Rady Polityki Pieniężnej jako władzy monetarnej. Przedmiotem pracy jest w szczególności analiza niezależności NBP, jej aspektów i znaczenia w kontekście zadań RPP. Praca dotyczy także zagadnienia odpowiedzialności RPP .

Analiza przepisów dotyczących NBP i RPP wymaga uwzględnienia zasad i wartości konstytucyjnych, w tym zasady dobra wspólnego, zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady podziału władz, zasady suwerenności narodu.

Twórcy Konstytucji RP z 1997, ustanawiając RPP jako nowy organ banku centralnego i kształtując jego szczególną pozycje ustrojową, mieli na uwadze znaczenie powierzonych jej zadań dla funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej, która wymaga stabilności rynku finansowego, a zarazem stabilności państwa.

2. Uzasadnienie wyboru tematyki badawczej

Rozprawa poświęcona jest problematyce unormowań banku centralnego w Konstytucji RP z 1997 r., ze szczególnym uwzględnieniem utworzonej na jej mocy Rady Polityki Pieniężnej jako organu władzy monetarnej[1] .

[1] Na podstawie art. 227 Konstytucji RPP przyznana została wyłączna kompetencja ustalania corocznie założeń polityki pieniężnej. W polskiej doktrynie prawa sformułowanie „władza monetarna" odnoszone jest do RPP, która jest organem decyzyjnym w zakresie polityki pieniężnej, jak też do NBP, którego Rada jest organem. Termin „władza monetarna" w literaturze przedmiotu używany jest w odniesieniu do banków centralnych i organów zajmujących się polityką pieniężną.

Postępująca globalizacja rynków finansowych i związane z tym ryzyko konsekwencji pojawienia się kolejnych kryzysów finansowych, jak i doświadczenia wypływające z ostatnich zaburzeń na rynku finansowym (związanych z okresem pandemii i wybuchem wojny na Ukrainie), uzasadniają potrzebę prowadzenia badań w zakresie adekwatności przyjętych uregulowań prawnych, stanowiących podstawę funkcjonowania organów władzy monetarnej w zmieniającym się otoczeniu. Obecnie więc odżywają na nowo pytania o rolę i zadania organu władzy monetarnej, a także o ramy prawne w jakich powinien on działać, o to jak dalece organ ten powinien być niezależny, jakie uregulowania najlepiej mogą służyć wypełnieniu jego misji[2]. Istnieje zatem potrzeba analizy funkcjonowania organów odpowiadających za wartość pieniądza, którym powierzono także dbałość o stabilność cen. W Polsce rolę takiego organu pełni bank centralny, w tym w szczególności Rada Polityki Pieniężnej wyposażona w kompetencje kształtowania polityki pieniężnej państwa.

3. Stan badań

Wyjątkowość statusu RPP związana ze specyfiką istoty samego banku centralnego stanowi przedmiot zainteresowania nauki prawa. Badania uregulowań prawnych w tym zakresie prowadził C. Kosikowski, który wskazał na szczególną pozycję RPP. Przedstawił również wewnętrzne niespójności dotyczące jej unormowań. Wyraził pogląd, że być może niewłaściwie usytuowano RPP w roli organu banku centralnego, gdyż wyznaczone zadania oraz kompetencje w jakie została wyposażona wskazują, że można by było traktować Radę jako podmiot niezależny od NBP[3].
W doktrynie znalazł wyraz pogląd, w myśl którego Radę Polityki Pieniężnej, Prezesa NBP oraz Zarząd można uznać za organy państwa, ponieważ wykonują one samodzielnie tylko im przypisane przez prawo kompetencje do władczego działania[4].

---

[2] zob. Nieborak T., Rola i znaczenie banku centralnego w czasach niepewności, w: Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej, Kaniewska B. (red.), Wallas T. (red.), Urbaniak K.(red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2023, s. 557-568.

[3] zob. C. Kosikowski, Naprawa finansów publicznych w Polsce, Temida 2, 2011.

[4] Zob. M. Zubik, Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej), Prz, Sejmowy 2002, nr 5; Zubik M., Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno -ustrojowa), Państwo i Prawo 2001, nr 6; Podobnie Knosala E., Stasikowski R., Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 1; Stasikowski R., Rada Polityki Pieniężnej jako naczelny organ administracji państwowej, Przegląd Prawa Publicznego 2007; Kraś I., Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa, Przegląd Politologiczny, nr 3, 2016 r.; Brzozowski W., Niezależność konstytucyjnego organy państwa i jej ochrona, Wydawnictwo Sejmowe 2016.

Przedmiotem zainteresowań doktryny było zagadnienie umiejscowienia RPP w systemie trójpodziału władz. Zaliczono Radę Polityki Pieniężnej i inne organy NBP do specjalnych organów, które nie mieszczą się w tradycyjnym trójpodziale władz[5].

Na niezależność jako cechę RPP ze względu na jej wyodrębnienie w strukturze NBP i wyposażenie we własne kompetencje zwraca uwagę W. Brzozowski[6]. Problematyka RPP jest podejmowana w doktrynie w kontekście analizy statusu NBP. W literaturze przedmiotu brakuje jednak szerszych opracowań poświęconych analizie konstytucyjnych uregulowań RPP.

4. Cele badawcze i problemy badawcze

Celem rozprawy jest dokonanie analizy regulacji prawnych NBP i RPP oraz próba odpowiedzi na pytanie: Czy aktualne unormowania konstytucyjne, uzupełnione przepisami ustawowymi, pozwalają RPP, funkcjonującej w strukturach banku centralnego, w najlepszy sposób wypełniać konstytucyjnie powierzoną misję i wykonywać wyznaczone zadania?

Celem rozprawy jest także weryfikacja hipotezy zgodnie z którą RPP w obecnym kształcie służy urzeczywistnieniu zasad i wartości konstytucyjnych wyznaczających ustrojową tożsamość finansów publicznych.

Analiza przedmiotowych uregulowań dotyczących RPP dokonana została w kontekście publikacji naukowych, zawierających rozważania na temat miejsca banku centralnego w systemie podziału władzy a także rozważań na temat demokratycznej legitymacji władzy monetarnej.

Zasadniczą tezą badawczą jest założenie, że uregulowania dotyczące RPP tworzą stabilne ramy prawne pozwalające na realizację konstytucyjnie wyznaczonego celu prowadzenia polityki pieniężnej przez niezależny organ władzy monetarnej.

Przyjęta teza badawcza opiera się na uznaniu, że utworzenie RPP stanowiło wyraz dokonujących się przemian ustrojowych, a także na założeniu, że ustanowione ramy prawne pozwalają RPP działać z dbałością o poszanowanie zasad konstytucyjnych i chronić w szczególności wartość pieniądza i stabilność monetarną, które są istotne dla społeczeństwa i stabilności państwa. W pracy dokonano analizy miejsca RPP w Konstytucji RP z 1997 r., wskazując na usytuowanie tego organu poza trójpodziałem władzy. Podjęto również próbę wykazania potrzeby istnienia organów mających umocowanie konstytucyjne i uprawnienia władcze, a zarazem pozostających poza klasycznym

[5] Tak zwłaszcza Kuca G., Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku, Wydawnictwo Sejmowe 2014; Kuca G., Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe, w: Czajowski J. (red.), Ustroje – doktryny – instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, J. Czajowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

[6] Brzozowski W., Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 60-62.

trójpodziałem władzy, jako organów wzmacniających demokrację konstytucyjną. W tym kontekście wskazano szczególną rolę RPP jako organu NBP, a zarazem szczególnego organu władzy w świetle unormowań Konstytucji RP. Rozprawa stanowi próbę kompleksowego spojrzenia na problematykę ram prawnych RPP.

5. Systematyka pracy

Rozprawa zawiera siedem rozdziałów. Rozdział pierwszy, zatytułowany „Regulacje w zakresie bankowości centralnej w konstytucjach państw współczesnych", poświęcony jest analizie uregulowań dotyczących banków centralnych wybranych państw na tle regulacji finansów publicznych. Przedstawione zostały ramy prawne, w jakich funkcjonują banki centralne, najczęściej występujące formy własności, zakres przyznanych uprawnień, stopień przyznanej niezależności, relacje banków z rządem, kwestie odpowiedzialności prawnej.

Drugi rozdział zawiera analizę przepisów dotyczących NBP i RPP w świetle wybranych zasad i wartości konstytucyjnych, w tym zasady dobra wspólnego, zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady podziału władzy, zasady suwerenności narodu. Omówiono również genezę zamieszczenia regulacji organów monetarnych w ustawie o najwyższej randze. Rozdział ten przedstawia RPP jako element urzeczywistniania wartości konstytucyjnych i zasady demokracji konstytucyjnej.

W rozdziale trzecim zawarta została analiza regulacji Narodowego Banku Polskiego i jego organów w Konstytucji RP z 1997 r. Omówiono przebieg prac nad tworzeniem przepisów konstytucji dotyczących banku centralnego i jego organów, w tym Rady Polityki Pieniężnej - nowego organu NBP. Rozdział zawiera też rozważania dotyczące konsekwencji objęcia Rady unormowaniem konstytucyjnym.

Rozdział czwarty dotyczy regulacji konstytucyjnych odnoszących się do powołania RPP, jej zadań, sposobu powoływania członków tego organu i szczególnych wymogów merytorycznych wobec nich.

Rozdział piąty porusza problematykę współpracy RPP z innymi organami władzy, odpowiedzialności Rady oraz jej kompetencji prawotwórczych.

Kolejny rozdział (szósty) przedstawia analizę statusu ustrojowego NBP i RPP na tle dotyczących tego zagadnienia sporów doktrynalnych.

Rozdział siódmy poświęcony jest niezależności banku centralnego i jej ochronie oraz odpowiedzialności NBP.

Przedmiotem pracy jest dokonanie analizy prawnej obowiązującego konstytucyjnego i ustawowego unormowania statusu i funkcjonowania Rady Polityki Pieniężnej, przeprowadzonej na gruncie nauki prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, analizy doświadczeń (funkcjonowanie przepisów w praktyce). Analiza ta dotyczy zgodności regulacji dotyczących RPP z założeniami polskiego systemu prawa, porównania polskich uregulowań konstytucyjnych w omawianym zakresie do współczesnych uregulowań konstytucyjnych. W monografii przeprowadzono analizę kontekstu powstania unormowań konstytucyjnych dotyczących NBP, ze szczególnym uwzględnieniem nowo powołanego organu, tj. RPP. Materiał badawczy w tej części stanowią między innymi konstytucje innych państw, i statuty banków, biuletyny z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a także wyniki badań Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF- Internationale Monetary Fund) oraz Banku Rozliczeń Międzynarodowych (BIS - Bank for International Settlements), przeprowadzanych w różnych okresach na reprezentacyjnych grupach banków centralnych na świecie.

Praca ma również na celu wskazanie niedostatków przyjętych rozwiązań prawnych oraz określenie przyczyn związanych z przedmiotowymi uregulowaniami problemów prawnych, które ujawniły się w trakcie funkcjonowania RPP. Chodzi także o odpowiedź na pytanie, czy rozwiązania normatywne odpowiadają modelowi konstytucyjnemu.

Celem pracy jest również zidentyfikowanie trudności w związku z funkcjonowaniem regulacji prawnych, a także udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące konsekwencji nadania Radzie statusu niezależnego organu konstytucyjnego.

Przedmiotem analizy jest również powiązanie polityki pieniężnej i polityki gospodarczej, istotne dla oceny relacji RPP jako przesłanki niezależności banku centralnego.

6. Metodologia pracy

Realizacja celów pracy wymaga zastosowania adekwatnych metod badawczych. W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: historyczno-prawną, instytucjonalno-prawną, systemową, komparatystyczną, dogmatyczno-prawną.

Metoda historyczno-prawna (historyczno opisowa) posłużyła do przedstawienia, jak rozwijała się bankowość centralna.[7]

[7] zob. Tokarczyk R., Filozofia prawa, LexisNexis 2014, s. 49, s. 138; Izdebski H. (red.), Łazarska A. (red.), Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników, teoria i praktyka, Wolters Kluwer 2022, s. 122-123; Hajduk Z. Ogólna metodologia nauk, Katolicki Uniwersytet Lubelski 2005, s. 134-136.

Metoda instytucjonalno-prawna została wykorzystana do analizy przepisów prawnych, na podstawie których funkcjonuje Rada Polityki Pieniężnej czyli Konstytucji RP, ustawy o NBP i innych ustaw[8].

Wykorzystanie metody systemowej pomogło przedstawić umiejscowienie Rady Polityki Pieniężnej w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej jako instytucji nie mieszczącej się w klasycznym trójpodziale władzy, będącej organem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki pieniężnej państwa, a zarazem organem mającym stać na straży demokracji, zaliczanym przez przedstawicieli doktryny do organów czwartej władzy - organów chroniących demokrację.

Zastosowanie metody komparatystycznej[9] posłużyło do ustalenia cech szczególnych analizowanego organu. Uregulowania konstytucyjne dotyczące NBP porównano z regulacjami dotyczącymi banków centralnych zawartymi w konstytucjach innych państw. Dokonano także porównania uregulowań dotyczących RPP z regulacjami wybranych organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki pieniężnej w innych krajach. Do analizy porównawczej wybrano instytucje monetarne krajów wysoko rozwiniętych (wiodące gospodarki), jak i krajów które, podobnie jak Polska dokonywały w zbliżonym okresie przemian gospodarczo-ustrojowych.

Metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest także metoda dogmatyczno-prawna (zwana również formalno-dogmatyczną), polegająca na analizie obowiązujących przepisów prawa oraz poglądów doktryny i judykatury.[10] W szczególności analizie poddano stosowne przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim oraz regulaminów NBP i RPP, ustawy Prawo bankowe, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W rozprawie dokonano analizy piśmiennictwa, orzecznictwa oraz treści aktów normatywnych, z wykorzystaniem metod i reguł wykładni przepisów prawa, w tym językowej, historycznej, systemowej, funkcjonalnej[11].

---

[8] zob. Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 242-343.

[9] zob. Tokarczyk R. Komparatystyką prawnicza, Warszawa 2008; Izdebski H. (red.), Łazarska A. (red.), Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników, teoria i praktyka, Wolters Kluwer 2022, s. 124-126.

[10] zob. Izdebski H. (red.), Łazarska A. (red.), Metodologia dysertacji doktorskiej…, op.cit, s. 113-114; Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, op.cit.

[11] zob. Stawecki T. (red.), Winczorek J. (red.), Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, Warszawa 2014, Wolters Kluwer, s.159-211; zob. również Helios J., Jedlecka W., Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa, Uniwersytet Wrocławski 2018, s. 141-176.

7. Wnioski

Problemem związanym z projektowaniem ram prawnych dotyczących organu do spraw polityki pieniężnej jest znalezienie takiego rozwiązania, które w optymalny sposób przyczyni się do osiągnięcia jego głównego celu tj. stabilności monetarnej, w oparciu o wiarygodność polityki pieniężnej, biorąc pod uwagę cechy otoczenia politycznego i gospodarczego. Zasadniczo ramy instytucjonalne organów monetarnych w różnych krajach podlegały zmianom w kierunku przyznawania bankom centralnym coraz większej niezależności. W bankowości centralnej zaobserwowano wystąpienie wyraźnego światowego trendu w zakresie przechodzenia od indywidualnego do kolegialnego podejmowania decyzji w sferze polityki pieniężnej, co należy uznać za korzystną zmianę, z uwagi na wyzwania jakie współcześnie stoją przed organami władzy monetarnej.

Z przeprowadzonej w ramach rozprawy analizy regulacji dotyczących banków centralnych, zawartych we współczesnych konstytucjach różnych krajów, jak i w ustawach, wynika, że niektóre z krajów, które dokonały przemian ustrojowych dokonały też konstytucjonalizacji banku centralnego, zawierając w akcie zasadniczym mniej lub bardziej rozbudowane regulacje w zakresie bankowości centralnej. Współczesne regulacje prawne banków centralnych są w pewnych obszarach zbliżone. Obecnie, w przypadku banków spoza strefy euro, kompetencje w zakresie polityki pieniężnej przydzielone są organom banków centralnych, np. Zarządowi, Radzie, Komitetowi Monetarnemu. W przypadku polskiego banku centralnego, jego konstytucyjny organ wewnętrzny, Rada Polityki Pieniężnej, powołany do realizacji zadań z zakresu polityki pieniężnej, ma szczególne uregulowania, postrzegane jako wyjątkowe.

Doniosłą zmianą dotyczącą sposobu funkcjonowania NBP wprowadzoną w konstytucji z 1997 r. było odejście od rozwiązania zakładającego przyjmowanie założeń polityki pieniężnej przez Sejm w formie ustawy. Funkcję projektowania i nadzorowania realizacji polityki pieniężnej powierzono specjalnie stworzonemu, nowemu niezależnemu organowi NBP - Radzie Polityki Pieniężnej.

Przeprowadzona analiza funkcjonowania przyjętych rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że pomimo, iż nadano bankowi centralnemu bardzo szeroki zakres autonomii, ramy prawne nowego organu - RPP nie stanowią zharmonizowanej wewnętrznie i kompletnej koncepcji funkcjonowania

tego organu. Nie przewidziano wszystkich następstw wprowadzanych zmian, nie wprowadzono zmian w pełni zgodnych z regulacjami europejskimi.

Istotnym elementem dokonanej analizy polskich rozwiązań prawnych funkcjonowania RPP było krytyczne prześledzenie okoliczności, w jakich były tworzone konstytucyjne regulacje NBP i jego organów oraz procesu powstawania tych regulacji. W grudniu 1991 Polska zawarła Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi. Szczególnie istotnym celem było wówczas dostosowanie polskich regulacji prawnych do prawa Wspólnot Europejskich. Przedstawione projekty nowej ustawy zasadniczej[12] zawierały koncepcje, które powstawały pod wpływem obserwacji zmian regulacji w przedmiotowym zakresie w krajach demokratycznych. Były one jednak zasadniczo rozbieżne z ostatecznie przyjętą wersją. W projektach przyjęto, że podstawowe unormowania dotyczące banku centralnego powinny być zawarte w Konstytucji. Dotyczyły one głównie określenia pozycji banku centralnego w systemie gospodarczym państwa. Przepisy nowej ustawy zasadniczej tworzone były w okresie intensywnych dyskusji dotyczących ogólnego kształtu gospodarki i polityki państwa. Główną oś dyskusji stanowił problem sformułowania treści przepisów, które zgodne będą z ideą przyznania niezależności bankowi centralnemu w ustanawianiu i realizacji polityki pieniężnej, a zarazem z różnymi koncepcjami ograniczania tej niezależności. Podczas prac legislacyjnych dochodziło do ścierania się odmiennych poglądów. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie gwarantujące NBP znaczny stopień niezależności. Niezależność ta nie została wyrażona wprost w przepisach, jednakże NBP przyznana została znaczna autonomia celem prawidłowego wypełniania jego podstawowej funkcji: dbałości o wartość polskiego pieniądza. W przepisach ustawy zasadniczej wyodrębniono RPP w strukturze NBP i wyposażono we własne kompetencje, przez co nadano jej status konstytucyjnego organu państwa[13]. Podczas prac i dyskusji nad kształtem ram prawnych NBP, nadano tak dużą wagę samej kwestii przyznania bankowi centralnemu niezależności, że można przyjąć, iż konsekwencją tego był brak wypracowania spójnej koncepcji nowo utworzonego organu - RPP. Podczas prac Komisji Konstytucyjnej zabrakło szerszych analiz koncentrujących się na zagadnieniach związanych z ukształtowaniem zadań NBP i ich właściwym rozdzieleniem pomiędzy organy banku.

---

[12] zob. 3.1. Geneza Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz przebieg prac nad tworzeniem przepisów Konstytucji dotyczących banku centralnego, s. 138- 159.

[13] zob. Brzozowski W., , Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 60.

By należycie ocenić adekwatność przyjętych rozwiązań oraz wyjaśnić ich genezę przeprowadzona została rownież analiza regulacji banków centralnych na świecie, wraz z analizą uregulowań dotyczących banku centralnego we współczesnych konstytucjach.

Przyjęte dla RPP prawne ramy funkcjonowania stanowią rozwiązanie nietypowe. Jest to związane ze statusem RPP jako konstytucyjnego organu państwa będącego zarazem organem NBP. Stanowi to być może efekt tworzenia ram prawnych tego organu w drodze rozpatrywania znacząco różnych koncepcji i ostatecznie przyjęcia pewnego kompromisu. Podczas prac legislacyjnych ustrojodawca i ustawodawca nie wzorowali się na jakimś konkretnym całościowym rozwiązaniu prawnym odnośnie organu ds. polityki pieniężnej, które funkcjonowałoby w innym kraju. Nie sposób stwierdzić, iż stworzone ramy prawne RPP to dobrze dopracowana merytorycznie, spójna konstrukcja.

Uczynienie z RPP niezależnego organu konstytucyjnego i przez to wzmocnienie gwarancji jej istnienia należy ocenić z punkt widzenia kształtowania polityki pieniężnej naszego państwa jako rozwiązanie korzystne, natomiast zawarcie w konstytucji uregulowań Rady może być postrzegane jako niepełne w kontekście planów przystąpienie do strefy euro. Przystąpienie do strefy euro będzie wymagało zmian prawnych na poziomie regulacji konstytucyjnych dotyczących zadań banku centralnego i struktury tego banku.

Jako bardzo dobre rozwiązanie należy ocenić wprowadzenie kolegialności w funkcjonowaniu organu do spraw polityki pieniężnej. Za słusznością przyjętego rozwiązania przemawia głównie złożoność polityki pieniężnej i współczesnych rynków finansowych.

Radzie Polityki Pieniężnej nadany został status organu konstytucyjnego. Jest ona organem o dużym stopniu niezależności. Status RPP wynikający z konstytucyjnych i ustawowych regulacji prawnych jest szczególny gdyż RPP **j**est organem NBP, czyli organem osoby prawnej, ale jest też organem o dużej niezależności od banku centralnego i można w konstrukcji prawnej Rady dopatrywać się cech organu państwa. Jest to konstrukcja nietypowa. Niektóre elementy statusu RPP wskazują, iż Radzie przypisać można cechy organu państwa. Jest to organ konstytucyjny, jednak określenie jego statusu może budzić pewne wątpliwości. Przeprowadzona analiza poglądów doktryny, wykazała, że mimo występujących kontrowersji, przeważa pogląd, że RPP jest niezależnym, konstytucyjnym organem państwa.

Biorąc pod uwagę wskazywane argumenty należy się zgodzić, że RPP jest szczególnym organem państwa.

Nie wszystkie przydzielone RPP zadania należą ściśle do obszaru związanego z polityką pieniężną. Regulacje ustawowe Rady nie są do końca spójne z konstytucyjnymi. Rozbudowanie kompetencji Rady w ustawie o NBP spowodowało wyjście poza ramy tego organu nakreślone w Konstytucji, kształtując Radę jako niezależny organ ekspercki, którego głównym zadaniem jest projektowanie i prowadzenie polityki pieniężnej. RPP jest organem odpowiedzialnym za określanie i prowadzenie polityki pieniężnej w Polsce. Polityka ta ma na celu zapewnienie stabilności cen, co sprzyja wzrostowi gospodarczemu i stabilności systemu finansowego. Wyniki przeprowadzonej analizy pozwoliły na stwierdzenie, że RPP, działając w obowiązujacych ramach prawnych, spełnia dobrze swoje funkcje, ponieważ przez wiele lat utrzymywała inflację na niskim poziomie, stymulując wzrost gospodarczy. RPP regularnie analizuje sytuację gospodarczą i podejmuje odpowiednie decyzje dotyczące stóp procentowych oraz innych instrumentów polityki pieniężnej. Jednakże są również opinie krytyczne wobec RPP, sugerujące, że nie zawsze działa ona w sposób transparentny i niezależny.

Z krytyką spotykały się działania Rady związane z zastosowaniem nietypowych instrumentów polityki pieniężnej w okresie kryzysu. Należy przy tym zauważyć, że globalny kryzys spowodował sięganie przez niektóre banki centralne po instrumenty spoza przewidzianego w normalnej sytuacji instrumentarium polityki pieniężnej i z problemem tym jak i głosami krytycznymi borykały się też inne banki centralne (m.in. FED, EBC, Bank Anglii), co świadczy, że sytuacja była trudna nawet dla dużych i doświadczonych instytucji monetarnych.

Z przyznaną RPP niezależnością związany jest brak odpowiedzialności politycznej członków Rady. Rada ponosi natomiast odpowiedzialność społeczną, ponieważ poddawana jest społecznej ocenie. Niektóre jej działania mogą budzić zastrzeżenia czy spotykać się z publiczną krytyką, która też może wpływać na wprowadzanie usprawnień. Podobnie, jak niezależne organy władzy monetarnej w innych krajach, Rada rozlicza się ze swoich działań stosując przy tym różne formy. Przeprowadzone w ramach niniejszej rozprawy badania w tym zakresie, w tym analiza przepisów prawnych i poglądów doktryny pozwalają na stwierdzenie, że wzrasta przejrzystości działania organów władzy monetarnej, w tym również NBP i RPP, co z kolei sprzyja lepszemu poznaniu działań tych organów poddawanych społecznej ocenie i wzmacnia wiarygodność. Istotnym argumentem uzasadniającym wysoką transparentność banków centralnych, w tym działających w ich strukturach komitetów do spraw polityki pieniężnej jest fakt, iż w demokratycznych systemach niezależność tych instytucji jest legitymizowana przez społeczeństwo, wobec którego bank centralny ma obowiązek rozliczania się z realizacji wyznaczonych celów, dlatego obowiązkiem organów monetarnych jest informowanie o swoich decyzjach i ich uzasadnianie.

Należy zaznaczyć, że polityka pieniężna NBP jest realizowana w sposób pozwalający na poddanie jej pod osąd opinii publicznej. RPP rozlicza się ze swoich działań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, poprzez coroczną prezentację Sejmowi założeń polityki pieniężnej, składanie sprawozdań z ich realizacji, jak też, podawanie do wiadomości publicznej okresowych raportów dotyczących polityki pieniężnej, przyjętej strategii, prognoz, wyników głosowań podejmowanych przez RPP uchwał, a także analiz rynku, jak też dokonywanie w mediach prezentacji informacji dotyczących istotnych dla opinii publicznej zdarzeń, stosownie do prowadzonej prze organ monetarny polityki informacyjnej w zakresie transparentności działań.

RPP ma wyjątkowy status, co związane jest ze specyfiką istoty samego NBP, będącego tak jak i Rada szczególnym podmiotem, który nie mieści się w tradycyjnym trójpodziale władz, a przypisanie go do odpowiedniej kategorii normatywnej budziło kontrowersje. Pozycja prawna Rady także jest zatem szczególna (specyficzna i nie da się jej jednoznacznie określić).

Rozprawa pozwoliła wykazać, że mimo problemów napotykanych w procesie projektowania ram prawnych organu do spraw polityki pieniężnej w Konstytucji RP z 1997 r., jak też mimo pojawienia się pewnych uwag krytycznych, przyjęte rozwiązanie w zakresie ram prawnych należy ocenić pozytywnie, mając na uwadze, iż pozwalają one RPP na skuteczne działanie, podejmowanie samodzielnych decyzji mających na celu osiąganie stabilności monetarnej, a tym samym na dbałość o wartość pieniądza polskiego. Konstytucja, poprzez nadanie Radzie najważniejszych uprawnień i kompetencji do kształtowania polityki pieniężnej, stworzyła możliwość działania Rady jako niezależnego konstytucyjnego organu władzy monetarnej, co wpływa korzystnie na wiarygodność organu, jak i prowadzonej polityki pieniężnej.

Utworzenie Rady Polityki Pieniężnej było niewątpliwie ważnym krokiem w dochodzeniu do standardów demokratycznego państwa prawnego. Warto zaznaczyć, że uchwalenie w konstytucji samego katalogu zasad, na których opiera się system polityczny, gospodarczy i społeczny państwa nie powoduje samo przez się, że państwo staje się demokratycznym państwem prawa. By osiągnąć taki cel potrzeba stworzenia instytucji, wraz z utworzeniem mechanizmu ich funkcjonowania, charakterystycznych dla państw demokratycznych. Można stwierdzić, że utworzenie Rady było niezbędne w procesie przekształceń ustrojowych, by zbudować sprawnie działające, demokratyczne

państwo o mocnej pozycji gospodarczej. Podejmowanie prób ograniczenia znaczenia jak i statusu RPP stoi w sprzeczności z Konstytucją, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Kluczowe uregulowania dotyczące NBP i RPP (strategicznego organu banku w zakresie kształtowania polityki pieniężnej) zawarte zostały w Konstytucji z 1997 r., co stworzyło podstawy ich bytu prawnego, podstawy niezależności w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej oraz realizacji głównego celu banku centralnego. Bankowi centralnemu wyznaczony został cel i nadane uprawnienia pozwalające na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań. Konstytucja przyznała mu niezależność i ustanowiła odpowiedzialnym za wartość polskiego pieniądza. Również przepisy ustawy o NBP określają cele i priorytety, nadają bankowi centralnemu uprawnienia, aby osiągał wyznaczone konstytucyjnie i ustawowo cele. Jako główny cel ustawa wskazuje dbałość o stabilność cen. Przy czym ustawa o NBP wyznacza bankowi dodatkowe zadania (ponad te wyznaczone konstytucyjnie). Należy zaznaczyć ponadto, że w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy w znowelizowanej ustawie o NBP wskazano dodatkowe zadanie związane ze wspieraniem stabilności finansowej. Przy czym głównym celem banku jest stabilność cen oraz dbałość o wartość pieniądza. Zadania obejmujące swym zakresem działania na rzecz wspierania stabilności finansowej nie stanowią zadań konstytucyjnie wyznaczonych, określone zostały one na poziomie ustawowym.

Należy przyznać, że niezależność i odpowiedzialność banku centralnego sprzyjają podejmowaniu merytorycznych decyzji (wolnych od nacisków politycznych), ułatwiają dbanie o stabilność cen i wpływają korzystnie na stabilność sektora finansowego, co w konsekwencji sprzyja zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu. Stabilne ramy prawne wpływają zarazem korzystnie na wiarygodność polityki pieniężnej i zaufanie do pieniądza, jak i instytucji go kreującej, tj. banku centralnego i Rady Polityki Pieniężnej, której Konstytucja RP z 1997 r. powierzyła rolę organu decyzyjnego w zakresie kształtowania polityki pieniężnej.

Wystąpienie globalnego kryzysu finansowego lat 2008-2009, jak również pojawienie się zagrożeń na rynku finansowym, w tym także i zagrożeń związanych z pandemią, stanowiło zwiększone wyzwania dla banku centralnego i Rady. Banki centralne krajów, które szczególnie odczuły skutki globalnego kryzysu, we współdziałaniu z rządem i głównymi instytucjami finansowymi podjęły rozważania związane z lepszym przygotowaniem się na sytuacje związane z zagrożeniem kryzysem finansowym lub z jego wystąpieniem, przy uwzględnieniu istotnej roli w tym zakresie instytucji monetarnych. W efekcie, po globalnym kryzysie finansowym, w krajach

należących do UE (jak też w niektórych spoza UE) wprowadzone zostały dodatkowe regulacje prawne, normujące prowadzenie przez bank centralny działań na rzecz wspierania stabilności finansowej, prowadzenia nadzoru makroekonomicznego[14]. Sprawiło to, że oprócz głównego celu banku centralnego, to jest dbałości o stabilność monetarną, banki centralne, w granicach wskazanych w ustawie lub innych regulacjach, włączają się do wspomagania działań na rzecz stabilności finansowej[15]**.** Powołane zostały również do życia nowe instytucje, którym powierzono zadanie w przedmiotowym zakresie. W Polsce utworzony został Komitet Stabilności Finansowej, któremu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego przewodniczy Prezes NBP[16]. Tym samym, na mocy przepisów ustawowych[17], nastąpiło zwiększenie zadań banku centralnego*, w* tym z zakresu współdziałania z organami administracji rządowej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kwestie ochrony konstytucyjnej niezależności, która w dużej mierze należy do ustawodawcy, a stan regulacji ustawowych może wymagać wzmocnienia tej ochrony. W przypadku jej naruszenia, próba przywrócenia wymaga uruchomienia hierarchicznej kontroli norm.

Należy wskazać, że zarówno kształtowanie przez RPP polityki pieniężnej, mającej na celu utrzymanie stabilności cen, oddziaływuje korzystnie na stabilność finansową (choć jej nie gwarantuje), jak i dodatkowe działania podejmowane przez organ monetarny w ramach zadań na rzecz stabilności finansowej, stanowią jej dodatkowe wsparcie. Są to wartości wzajemnie sprzężone, służące interesowi publicznemu, a tym samym należy podkreślić istotną rolę działań organu monetarnego na ich rzecz.

Przeprowadzone analizy pozwalają zauważyć, że doświadczenie minionego ćwierćwiecza, w którym dokonywały się zmiany otoczenia gospodarczego, występował gwałtowny rozwój rynków finansowych, kryzysy gospodarcze, wskazują, że decyzje podejmowane przez RPP w zakresie polityki pieniężnej pozwalały na powrót do stanu równowagi i sprzyjanie wzrostowi

[14] zob. D. Calvo et al., Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, FSI Insights on policy implementation, 2018, No.8,p.2. IMF, Key Aspects of Macroprudential Policy, 2013; M. Fedorowicz, Nadzór makroostrożnościowy w Polsce, Poznań 2019.

[15] Jurkowska-Zeidler A., Stabilność fiskalna i stabilność monetarna jako wartości konstytucyjne, w: Konstytucjonalizm polski, Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta, red. Gajda A., Grajewski K., Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Wiszowaty M.M., Gdańsk 2020, s. 173–181; Dudkiewicz B., 2016, Stabilność systemu finansowego w świetle działań Europejskiego Banku Centralnego i instytucji nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, CeDeWu, Warszawa 2016, Knepka T., Rola Europejskiego Banku Centralnego w zapewnieniu stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej, Warszawa 2017, s. 99.

[16] zob. Art. 7 (skład Komitetu) Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. z 2024 r., poz. 559.

[17] zob. Art. 6. (zadania Komitetu) Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. z 2024 r., poz. 559.

gospodarczemu. W obecnych czasach niepewności, zagrożeń związanych z rozwojem rynków finansowych, zabieganie o wiarę społeczeństwa w silę i wartość pieniądza[18] stanowi zwiększone wyzwanie wobec organu władzy monetarnej.

Podsumowując należy uznać, że mimo pewnych braków RPP wypełnia wyznaczoną jej rolę ustrojową. Właściwa strategia polityki pieniężnej (przyjęta strategia celu inflacyjnego, elastyczny dobór instrumentów, relatywnie szybkie powracanie do wyznaczonego celu inflacyjnego po sytuacjach kryzysowych) oraz transparentność podejmowanych działań umożliwiająca społeczną kontrolę przyczyniają się do budowaniu zaufania do wartości pieniądza, a tym samym przyczyniają się do ochrony konstytucyjnych wartości.

Należy podkreślić, że zaufanie do pieniądza, jest elementem korzystnie wpływającym na jego wartość. Istotne jest ustawiczne zabieganie banku centralnego o to zaufanie. Stabilny pieniądz stanowi wartość konstytucyjnie chronioną, jak też przyczynia się do ochrony innych wartości konstytucyjnych, sprzyja ochronie między innymi takiego dobra jak stabilność i bezpieczeństwo ryku finansowego, co w konsekwencji wpływa korzystnie na stabilność gospodarczą, przyczynia się do dobrobytu społecznego, wpływa na stabilność państwa.

W warunkach dokonywanych przemian gospodarczych, rozwoju rynków finansowych, zagrożeń związanych z globalizacją, przepływem kapitałów, wystąpienia globalnego kryzysu finansowego jak i kumulacji trudnych do przewidzenia czynników (jak np. pandemia, wojna na Ukrainie), Rada, w ramach istniejących uregulowań konstytucyjnych oraz ustawowych, podejmowała decyzje w zakresie polityki pieniężnej mające na względzie dbałość o wartość pieniądza. Po sytuacjach kryzysowych, obserwowano w polityce pieniężnej prowadzonej przez Radę relatywnie szybki, w porównaniu z rozwiniętymi gospodarkami, powracanie do średniookresowego celu inflacyjnego i w efekcie sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu.

Wyniki przeprowadzonych analiz wykazały, że przyjęcie przez Radę strategii celu inflacyjnego (przyjęta już na samym początku działalności Rady) sprzyja transparentności i odpowiedzialności społecznej („rozliczalności") Rady. Analiza literatury w tym zakresie wskazuje, że w krajach, które przyjęły strategie celu inflacyjnego, prowadzeniu polityki pieniężnej towarzyszy istotne rozwinięcie jej transparentności. Warto zauważyć, że ocena funkcjonowania RPP jest kwestią złożoną i zależy

[18] Nieborak T., Rola i znaczenie banku centralnego w czasach niepewności, w: Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej, Kaniewska B. (red.), Wallas T. (red.), Urbaniak K.(red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2023, s. 557-568.

od wielu czynników, które też podlegają zmianom. Stąd istnieje ciągła potrzeba monitorowania i oceny pracy Rady Polityki Pieniężnej w celu zapewnienia przejrzystości i skuteczności jej działań.

Przyjęte przez RPP kierunki polityki pieniężnej, w tym szczególnie nastawienie polityki pieniężnej na stabilność cen, zostały dobrze ocenione w raporcie o konwergencji z 2024 r.[19], przygotowanym przez EBC (w ramach wypełniania obowiązków wynikających z art. 140 TFUE). Podkreślono w nim, że odegrały one ważną rolę w stabilizowaniu oczekiwań inflacyjnych w ostatniej dekadzie. W raporcie zaznaczono, że pomimo wysokiego poziomu inflacji odnotowanego od 2021 r., oczekiwania inflacyjne były zasadniczo zgodne z zakresem celu inflacyjnego w średnim okresie, czemu sprzyjała wcześniejsza polityka pieniężna.

Z perspektywy wypełniania konstytucyjnego celu, służącego zarazem urzeczywistnianiu istotnych dla społeczeństwa wartości konstytucyjnych, szczególną uwagę należy zwracać na ochronę niezależności banku centralnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że przeprowadzone badania pozwoliły wykazać, że konstytucyjne uregulowania RPP, nadające temu organowi niezależność we wszystkich istotnych aspektach (instytucjonalnym, personalnym, funkcjonalnym i finansowym), stworzyły ramy pozwalające na prowadzenie polityki pieniężnej dostosowanej do współczesnych uwarunkowań rynku finansowego. Konstytucja RP z 1997 r. ukształtowała stabilne podstawy funkcjonowania Radzie Polityki Pieniężnej, które pozwalały jej wypełniać powierzony konstytucyjnie cel. Rada podejmowała działania w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym, w warunkach występowania globalnych kryzysów i innych nieprzewidzianych zdarzeń.

Wyniki badań pozwoliły również przyznać, że mimo braków, o których mowa w pracy, ustanowione ramy prawne pozwalają także działać dla dobra wspólnego z dbałością o poszanowanie zasad konstytucyjnych i chronić istotne wartości konstytucyjne, w szczególności stabilność monetarną i wartość pieniądza, które mają szczególne znaczenie dla sprawiedliwości społecznej, dobrobytu społeczeństwa i stabilności państwa.

[19] Raport o konwergencji <https://www.ecb.europa.eu/press/other-publications/convergence/html/ecb.cr202406~475c2172bc.pl.html> [dostęp: 22.09.2024].