

Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński, Polska

zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1675-933X>

Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej

Assumptions of the Monetary Policy Council in Fiscal Policy and Protection of Monetary
Regime as Public Value

Abstract: The assumptions of the fiscal policy, established and implemented by the organs of the National Bank of Poland, constitute a set of goals of a macroeconomic nature and instruments of their implementation. This work includes an analysis of valid legislation in order to determine the legal nature of the document and its importance for the protection of the constitutional value, which is the monetary regime of the Republic of Poland. The general findings included in the document are supplemented with the issued by the NBP implementing resolutions specifying the rules and mode of applying individual instruments of the fiscal policy. In scope of the formation of the fiscal policy assumptions the legislator assigns the main role to the Monetary Policy Council which is an organ of the NBP. The document is a crucial theme of the cooperation between the organs of the NBP and between the organs and State organs (Sejm, the Council of Ministers and the Minister of Finance). The basic goal of the cooperation is active protection of the public value in the form of the monetary regime and in a broad prospect to obtain financial stability of the State. The assumptions of the fiscal policy integrate the most important organs of the State in their actions for such a monetary regime that should ensure the proper value of money, planning predictability and rationality of decisions in economic matters, protection of real value of savings of the entrepreneurs and households as well as proper operation of the market.

Keywords: money, monetary regime, constitutional values, fiscal policy, state central bank

Słowa kluczowe: pieniądź, ustrój pieniężny, wartości konstytucyjne, polityka pieniężna, bank centralny państwa

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ wprost nie normuje problematyki ustroju pieniężnego w Polsce. W doktrynie podkreśla się jednak, że ustrój pieniężny jest elementem konstytucyjnych regulacji dotyczących Narodowego Banku Polskiego (NBP) jako banku centralnego, w tym jego funkcji emisyjnej². W piśmiennictwie funkcja emisyjna banku centralnego ujmowana jest wąsko oraz szeroko. W wąskim ujęciu jest ograniczana do emitowania znaków pieniężnych, tzn. wprowadzania ich do obiegu i wycofywania z obiegu. W szerokim ujęciu funkcja emisyjna jest utożsamiana z regulowaniem ilości pieniądza w obiegu i w tym znaczeniu obejmuje nie tylko emitowanie znaków pieniężnych, ale również uprawnienie do ustalania i realizowania polityki pieniężnej³.

Można przyjąć założenie, że status prawny i podstawowe zadania NBP określone w Konstytucji RP wpisują się w główne założenia polskiego ustroju pieniężnego, którego istotnymi elementami składowymi pozostają NBP i polski pieniądz. Ustrojodawca powierzył bankowi centralnemu prawo do stanowienia pieniądza krajowego oraz ustalania i prowadzenia polityki pieniężnej⁴. Wprost w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP określono, że NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. W ten sposób pieniądz uczyniono konstrukcją prawną, a odpowiedzialność za jego wartość staje się przedmiotem konstytucyjnej ochrony. Jej właściwa realizacja jest niezbędnym warunkiem stabilizacji rynkowej. Utrzymywanie odpowiedniej wartości pieniądza prowadzi do pewności i powtarzalności, możliwości porównywania wielkości znanych z nieznanymi, a także pozwala prawidłowo planować i kalkulować oraz podejmować decyzje gospodarcze o podstawowym znaczeniu. Zachwianie pewności i wiarygodności pieniądza wywołuje kryzysy gospodarcze, którym powinny zapobiegać organy państwowe i instytucje międzynarodowe. Bezpieczny pieniądz nadaje sens wszelkiemu działaniu gospodarczemu, a jego destabilizacja eliminuje wszelkie zaufanie do rynku⁵. Założenia polityki pieniężnej i instrumenty wykorzystywane do ich realizacji mogą prowadzić do odwrócenia niekorzystnych tendencji rynkowych⁶.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 E. Fojcik-Mastalska, Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP, (w:) P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego, Białystok 2010, s. 571.

3 L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, Komentarz do art. 227, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Komentarz, t. 2: art. 87-243, Warszawa 2016, s. 1603.

4 R. Mojak, Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 1, s. 55.

5 J.A. Krzyżewski, Pieniądz jako kategoria prawa konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6, s. 12.

6 O. Szczepańska, Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze, Warszawa 2008, s. 88.

Pieniądz jest dobrem wymienionym w Konstytucji RP, a ochrona jego wartości ma istotne znaczenie dla ustroju pieniężnego państwa będącego ważnym elementem składowym finansów państwa. Ustrój pieniężny państwa powinien być stabilny, spójny z ustrojem gospodarczym państwa, maksymalnie odporny na zjawiska kryzysowe, zabezpieczony przed doraźnymi działaniami o charakterze politycznym. Osiągnięcie tego stanu wymaga stosowania różnych narzędzi oraz instrumentów. Istotna rola w tym zakresie przypada NBP, który ustala i realizuje politykę pieniężną. Prowadzenie tej polityki uznawane jest za najważniejsze zadanie NBP z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki⁷. Bank centralny posiadający wyłączne prawo emisji pieniądza, a także prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jest odpowiedzialny za wartość polskiego pieniądza⁸, a więc w ostatecznym rezultacie również za jeden z najważniejszych elementów składowych polskiego ustroju pieniężnego. Powyższe uprawnienia przyznane NBP przez ustrojodawcę wynikają przede wszystkim z ekonomicznej doniosłości pieniądza oraz konieczności zapewnienia jego odpowiedniej podaży. Związane jest to z podstawowym celem działania banku centralnego, tzn. utrzymaniem stabilnego poziomu cen. Równowaga pomiędzy podażą pieniądza kształtowaną przez NBP a popytem, kształtowanym przede wszystkim przez rynek, jest niezbędnym elementem pozwalającym na osiągnięcie tego celu⁹.

Zasady oraz tryb ustalania i wykonywania założeń polityki pieniężnej reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁰. Treść tych założeń nie zawiera się jednak wyłącznie w „granicach politycznych”. Mają one przede wszystkim istotne walory ekonomiczne oraz prawne, ponieważ instrumenty wykorzystywane do realizacji założeń polityki pieniężnej uregulowano w ustawie o NBP nadając im w ten sposób status instrumentów prawnych. Założenia polityki pieniężnej są podstawą do podejmowania określonych rozstrzygnięć w sferze regulowanej przepisami prawa rynku finansowego, a w szczególności prawa bankowego. Podjęte w tym zakresie rozstrzygnięcia bezpośrednio wpływają na sposób funkcjonowania sektora bankowego i parabankowego.

Celem opracowania jest analiza oraz ocena rozwiązań przyjętych w ustawodawstwie, które wyznaczają status prawny i zakres zastosowania dokumentu nazywanego przez prawodawcę „założeniami polityki pieniężnej”. Analizie i ocenie poddano ponadto elementy treści tego dokumentu pod kątem ich ewentualnego wpływu na sposób wykonywania przez NBP funkcji polegającej na ochronie konstytucyjnego dobra

7 M. Bartoszewicz, Komentarz do art. 227, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 582; I. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, Warszawa 2010, s. 128.

8 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 293.

9 D. Cyman, *Pieniądz jako wartość konstytucyjna*, (w:) P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 646.

10 (Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1373 ze zm.).

w postaci wartości polskiego pieniądza. Poddano weryfikacji hipotezę, według której założenia polityki pieniężnej powinny być traktowane jako katalog celów o charakterze makroekonomicznym oraz uporządkowany i wewnętrznie spójny zbiór określonych instrumentów, których stosowanie powinno zmierzać do utrzymania optymalnej wartości polskiego pieniądza będącego jednym z najważniejszych elementów składowych ustroju pieniężnego państwa. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, jako metodę podstawową, oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną do zaprezentowania wybranych uchwał w sprawach polityki pieniężnej.

1. Założenia polityki pieniężnej – aspekt normatywny

W art. 227 ust. 1 Konstytucji RP przyjęto, że NBP przysługuje wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej, a w art. 227 ust. 6 Konstytucji RP kompetencję do corocznego ustalania tych założeń przyporządkowano Radzie Polityki Pieniężnej (RPP), która jest jednym z trzech organów NBP (pozostałe organy to Prezes NBP oraz Zarząd NBP). W doktrynie od wielu lat prowadzone są badania dotyczące pozycji ustrojowej NBP¹¹ oraz celu utworzenia RPP w tym banku, a także jej statusu prawnego, charakteru zadań i związanych z nimi kompetencji¹².

Wyodrębnienie kompetencji RPP, dotyczącej ustalania założeń polityki pieniężnej, krytycznie oceniono w doktrynie uznając, że jest to rozwiązanie polityczno-symboliczne mające świadczyć o uniezależnieniu kształtu polityki pieniężnej od wpływu organów państwa i ich wyborczego kalendarza. Podkreślono, że z normatywnego punktu widzenia rozwiązanie takie nie ma racjonalnego uzasadnienia. Nie uwzględnia także rozwiązań europejskich, ponieważ w bankach centralnych państw Unii Gospodarczej i Walutowej w ogóle nie ma potrzeby funkcjonowania odrębnego organu o stanowiących kompetencjach w zakresie polityki pieniężnej. Przykłady istniejących takich organów pozwalają natomiast na stwierdzenie, że mają one charakter ekspercki (np. w bankach centralnych Grecji lub Francji). W przypadku polskich rozwiązań najistotniejsza jest fundamentalna kwestia niejasności dotycząca kompetencji i odpowiedzialności za stanowienie polityki pieniężnej. *De lege lata* nie można precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, kto ponosi tę odpowiedzialność, czy jest to

11 Np. M. Zubik, Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa), „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 32-51; E. Myślak, Pozycja Narodowego Banku Polskiego w systemie naczelnych organów władzy państwowej. Analiza wybranych zagadnień, „Politeja” 2014, t. 27, s. 61-79; M. Zdebel, Status konstytucyjny Narodowego Banku Polskiego, (w:) A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja, Katowice 2009, s. 148-158.

12 Np. R. Stasikowski, Rada Polityki Pieniężnej jako naczelny organ administracji państwowej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7-8, s. 100-123; T. Machelski, Charakter prawny Rady Polityki Pieniężnej, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3-4, s. 56-68; P. Wajda, Polityka pieniężna – instrumenty realizacji, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, s. 17-33.

NBP jako instytucja, Prezes NBP jako jego organ, a zarazem przewodniczący RPP, czy wreszcie traktowana wprost jako organ państwa sama RPP¹³.

Według art. 227 ust. 1 Konstytucji RP za realizację polityki pieniężnej odpowiedzialny jest NBP, natomiast RPP będąca jednym z jego organów została wprost upoważniona w art. 227 ust. 6 Konstytucji RP jedynie do ustalania założeń tej polityki i ich przedkładania do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Ponadto RPP, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. W art. 12 ust. 1 ustawy o NBP identycznie określono kompetencje RPP. Założenia polityki pieniężnej należy najpierw przedłożyć Radzie Ministrów, gdyż tylko ona może złożyć projekt ustawy budżetowej do Sejmu. Rada Ministrów nie jest jednak uprawniona do oceniania treści tych założeń ani decydowania o ich przedstawianiu lub nieprzedstawianiu Sejmowi. Założenia polityki pieniężnej Rada Ministrów powinna uwzględniać w pracach nad projektem ustawy budżetowej oraz w trakcie wykonywania budżetu państwa. Dla Sejmu założenia polityki pieniężnej mają jedynie charakter informacyjny, ponieważ nie może on aktywnie kształtować tych założeń ani nakazać RPP ich przeformułowania¹⁴. Sejm ich nie zatwierdza, a tylko przyjmuje do wiadomości i w tym zakresie nie podejmuje uchwały o przyjęciu lub nieprzyjęciu założeń polityki pieniężnej do wiadomości. Gdyby Sejm był zobowiązany do podjęcia takiej uchwały, wiązałoby się to z obowiązkiem przeprowadzenia dyskusji plenarnej i głosowania¹⁵. Samodzielne ustalanie przez NBP założeń polityki pieniężnej jest elementem jego niezależności funkcjonalnej¹⁶.

Założenia polityki pieniężnej stanowią podstawę do współdziałania NBP z właściwymi organami państwa. Funkcję tego dokumentu w ten sposób sformułowano w art. 21 ustawy o NBP. Można stwierdzić, że ustawodawca uwzględniając doniosłość treści zawartych w tym dokumencie dostrzega potrzebę jego szerszego wykorzystywania. Zgodnie cytowanym przepisem ustawy, w wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, a w szczególności przekazuje organom państwa ten dokument oraz informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym. Spoczywający na NBP obowiązek przekazania założeń przedmiotowo dotyczy nie tylko całego dokumentu w postaci założeń polityki pieniężnej, ale również informa-

13 T. Machelski, Stanowienie polityki pieniężnej w Polsce na tle instytucjonalnych standardów bankowości centralnej, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, t. 8, s. 171-172.

14 R. Huterski, Niezależność banku centralnego, Toruń 2000, s. 199.

15 P. Wróbel, Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 248-249.

16 P. Dziekański, Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7-8, s. 129.

cji o jego realizacji, przy czym dokument i informacje o jego realizacji są przekazywane różnym organom państwa. Jest to zatem zasadnicza różnica w porównaniu do postanowień art. 227 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 12 ust. 1 ustawy o NBP, w których na NBP nałożono obowiązek przekazania Radzie Ministrów tylko dokumentu, tzn. założeń polityki pieniężnej. Rada Ministrów, w oparciu o postanowienia art. 21 ustawy o NBP, uprawniona jest także do otrzymywania informacji o realizacji założeń polityki pieniężnej. Już na etapie projektowania Rada Ministrów oraz minister finansów mogą zapoznać się z tym dokumentem, ponieważ w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o NBP zobowiązano Prezesa NBP do przekazania projektu założeń polityki pieniężnej wyżej wymienionym podmiotom.

Podziału kompetencji pomiędzy organy NBP, w odniesieniu do założeń polityki pieniężnej, dokonano w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o NBP. W wyniku analizy postanowień tych przepisów można przyjąć, że RPP przysługują kompetencje o charakterze stanowiącym, a Zarządowi NBP powierzono kompetencje wykonawcze.

Należy wyodrębnić dwa poziomy kompetencji stanowiących przysługujących RPP. Pierwszy poziom dotyczy ustalania założeń polityki pieniężnej, jako szczególnej kategorii dokumentu, natomiast poziom drugi obejmuje rozstrzygnięcia o charakterze stanowiącym podejmowane w oparciu o wcześniej ustalone założenia polityki pieniężnej. W art. 12 ust. 2 ustawy o NBP wymieniono kompetencje stanowiące RPP, ale nie tworzą one katalogu zamkniętego, ponieważ ich wyliczenie poprzedzono zwrotem „w szczególności”. Kierując się założeniami polityki pieniężnej RPP w szczególności:

- ustala wysokość stóp procentowych NBP;
- ustala stopy rezerwy obowiązkowej banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i wysokość jej oprocentowania;
- określa górne granice zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych;
- zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP;
- przyjmuje roczne sprawozdanie finansowe NBP;
- ustala zasady operacji otwartego rynku.

Wyżej wymieniony katalog kompetencji RPP uzasadnia wniosek o jej częściowo zewnętrznej pozycji w stosunku do NBP. Dysponuje ona uprawnieniami kontrolno-nadzorczymi względem Zarządu NBP, a ponadto kierując się ustalonymi samodzielnie założeniami polityki pieniężnej zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP, a także przyjmuje roczne sprawozdania NBP. W tym zakresie RPP nie działa w charakterze organu wewnętrznego NBP o właściwości kontrolnej względem innych organów banku centralnego, lecz wykonuje zadania państwowe w imieniu i na rzecz państwa polskiego¹⁷. Ustalanie przez

17 E. Knosala, R. Stasikowski, Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 71.

RPP założeń polityki pieniężnej jest realizacją jednej z najważniejszych funkcji banku centralnego. W związku z tą kompetencją RPP stała się gwarantem współdziałania i równowagi względem Rady Ministrów¹⁸.

Formą działania RPP, zarówno w przypadku ustalania założeń polityki pieniężnej, jak i poszczególnych rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie tego dokumentu, jest uchwała. Wynika to z postanowień art. 16 ust. 3 ustawy o NBP, zgodnie z którym ustalenia RPP podejmowane są w formie uchwał większością głosów przy obecności co najmniej 5 członków, w tym jej przewodniczącego. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego RPP, którym jest Prezes NBP. Uchwały RPP nie mają jednak jednolitego statusu. W tym zbiorze wyróżnia się trzy rodzaje uchwał RPP:

- akty normatywne skierowane do podmiotów sektora bankowego w celu zastosowania i wykonania ich postanowień, np. dotyczące stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokości jej oprocentowania;
- akty planistyczne, np. uchwała w sprawie założeń polityki pieniężnej;
- komunikaty skierowane do wszystkich zainteresowanych podmiotów, np. uchwały dotyczące stóp procentowych NBP, w których podawane są konkretne wysokości stóp¹⁹.

W 2000 roku badany był problem zgodności z Konstytucją RP uchwał RPP oraz Zarządu NBP. Ostatecznie TK uznał, że nie można zakwestionować ich zgodności z Konstytucją RP w zakresie, w jakim stanowią one akty wewnętrznego kierownictwa wydane na podstawie ustawy. Wyeliminowanie możliwości elastycznego oddziaływania na system bankowy w drodze aktów wewnętrznych, tzn. aktów władczego oddziaływania na uczestników obrotu bankowego, sterowanego przez bank centralny, mogłoby podważyć możliwość reagowania na zachodzące procesy ekonomiczne²⁰. W doktrynie uznano, że TK indywidualnie i wyjątkowo potraktował szczególną sytuację konstytucyjnej instytucji, jaką jest NBP i przedmiot konstytucyjnie nałożonych na niego zadań publicznych. Na NBP ciąży odpowiedzialność za realizowanie polityki pieniężnej i za wartość polskiego pieniądza, a więc banki, jako podmioty funkcjonujące w systemie bankowym, powinny regułą ustalonym w tym zakresie przez organy NBP być podporządkowane, a tym samym bank centralny musi być wyposażony w prawo do władczej ingerencji w zachowanie tych podmiotów, co ma wpływać na działalność całego systemu bankowego. Szczególny status prawny NBP i jego rola w ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej oraz pełniona funkcja banku banków i regulatora rynku finansowego pozwalają na uznanie istnienia swoistego hie-

18 *Ibidem*, s. 72.

19 M. Lefik, Uchwały Rady Polityki Pieniężnej jako akty prawa wewnętrznego – problematyka ich klasyfikacji, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 85, s. 144.

20 Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

rarchicznego podporządkowania i funkcjonalnej zależności pomiędzy bankami i bankiem centralnym²¹.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o NBP Zarząd NBP realizuje uchwały RPP, a więc również uchwałę w sprawie założeń polityki pieniężnej oraz inne uchwały podejmowane w celu wykonania tych założeń. Katalog zadań Zarządu NBP jest wewnętrznie zróżnicowany, ponieważ obejmuje zadania o charakterze wykonawczym, uchwałodawczym, planistycznym, sprawozdawczym oraz analityczno-kontrolnym²². W tym kontekście należy także wymienić określone w art. 40 ustawy o NBP kompetencje Zarządu NBP w zakresie ustalania: zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej; rodzajów środków pieniężnych, których nie dotyczy obowiązek utrzymywania rezerwy obowiązkowej; zasad naliczania oprocentowania rezerwy obowiązkowej i przekazywania środków pieniężnych należnych z tytułu tego oprocentowania. Stosowne regulacje zawarte są w uchwale Zarządu NBP²³, której postanowienia są adresowane do banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Z realizacji założeń polityki pieniężnej, stosownie do postanowień art. 12 ust. 3 ustawy o NBP, Zarząd NBP jest oceniany przez RPP. Ocena wyrażana jest w formie corocznie podejmowanej uchwały²⁴. Dotychczas były to oceny pozytywne, przy czym RPP wystawia jedną ogólną ocenę dotyczącą realizacji całego dokumentu, a nie poszczególnych jego części.

2. Instrumenty realizacji założeń polityki pieniężnej

Istotę i rodzaje instrumentów polityki pieniężnej uregulowano w rozdziale szóstym ustawy o NBP. W ten sposób nadano im status instrumentów prawnych. Ich stosowanie należy przede wszystkim do zakresu kompetencji RPP, która wydaje uchwały mające charakter wykonawczy i konkretyzujący w stosunku do uchwały w sprawie założeń polityki pieniężnej. Instrumenty polityki pieniężnej mają charakter administracyjny, mieszany (administracyjno-ekonomiczny) oraz rynkowy. Do pierwszej kategorii zalicza się obowiązek gromadzenia rezerwy obowiązkowej banków, a w przypadku zagrożenia realizacji polityki pieniężnej wprowadzane przez RPP

21 A. Jurkowska-Zeidler, Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 818.

22 P. Zawadzka, Komentarz do art. 17, (w:) P. Zawadzka (red.), Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz, Warszawa 2014, s. 132.

23 Uchwała Nr 40/2015 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej (tekst jedn. Dz.Urz. NBP z 2018 r. poz. 2 ze zm.).

24 Np. uchwała nr 3/2019 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie oceny działalności Zarządu Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej na rok 2018 (M.P. z 2019 r. poz. 467).

ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców oraz obowiązek utrzymywania nieoprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców. Charakter mieszany mają udzielane przez NBP kredyty refinansowe i lombardowe, ponieważ są przeznaczone na cele ustawowo określone. Rynkowy charakter mają instrumenty w postaci operacji otwartego rynku oraz rozstrzygnięcia dotyczące podstawowych stóp procentowych banku centralnego²⁵.

Uchwała w sprawie założeń polityki pieniężnej, wraz z załącznikiem, obejmuje trzy obszary: strategię polityki pieniężnej, instrumenty polityki pieniężnej w danym roku oraz uwarunkowania polityki pieniężnej w danym roku²⁶. Zasadniczym i ustawowo określonym celem polityki pieniężnej pozostaje zapewnienie stabilności cen. Według RPP polityka pieniężna powinna być prowadzona w taki sposób, aby sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz stabilności systemu finansowego. Od wielu lat NBP wykorzystuje strategię średniookresowego celu inflacyjnego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień o szerokości ± 1 punktu procentowego. Podstawowym instrumentem polityki pieniężnej pozostają stopy procentowe NBP, a celem operacyjnym jest kształtowanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Polityka pieniężna realizowana jest w warunkach płynnego kursu walutowego, który nie wyklucza interwencji na rynku walutowym. Strategia polityki pieniężnej zakłada elastyczność w zakresie stosowanych instrumentów, a więc instrumentarium NBP może być dostosowywane do natury zakłóceń występujących w gospodarce. Według RPP ważnym elementem wykorzystywanej strategii celu inflacyjnego jest komunikacja z otoczeniem. Z tego względu decyzje RPP wraz z ich uwarunkowaniami są przedstawiane w informacjach po jej posiedzeniach oraz na towarzyszących im konferencjach prasowych, a także w opisach dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych RPP, Raportach o inflacji, Założeniach polityki pieniężnej i Sprawozdaniu z wykonania założeń polityki pieniężnej.

Podstawowym instrumentem polityki pieniężnej są stopy procentowe NBP, przy czym główną pozostaje stopa referencyjna NBP²⁷. Wykorzystywane są również inne stopy procentowe NBP, tzn. lombardowa²⁸ oraz depozytowa²⁹. Głównym instrumen-

25 A. Mikos, *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 110.

26 Np. uchwała nr 5/2018 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 4 września 2018 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2019 (M.P. z 2018 r. poz. 925).

27 Stopa referencyjna NBP określa rentowność podstawowych operacji otwartego rynku przeprowadzanych przez NBP, wpływając jednocześnie na poziom krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych.

28 Stopa lombardowa NBP określa oprocentowanie oferowanego przez NBP kredytu lombardowego umożliwiającego pozyskiwanie środków z banku centralnego na termin *overnight* (krótkoterminowy, kilkugodzinny).

29 Stopa depozytowa NBP określa oprocentowanie depozytu umożliwiającego lokowanie w NBP środków na termin *overnight* (lokata na jedną noc zapewniająca maksymalną płynność deponującemu środki na przechowanie).

tem służącym realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej są operacje otwartego rynku³⁰. NBP oddziałuje na warunki płynnościowe w sektorze bankowym w sposób umożliwiający kształtowanie się stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP. W ramach operacji otwartego rynku wykonywane są: operacje podstawowe (polegające na emisji bonów pieniężnych NBP), operacje dostrajające (podejmowane w celu ograniczenia zmienności krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych, obejmujące operacje absorbujące np. emisję bonów pieniężnych NBP, transakcje *reverse repo*, lub operacje zasilające, np. przedterminowy wykup bonów pieniężnych NBP, transakcje *repo*), operacje strukturalne (przeprowadzone w celu długoterminowej zmiany struktury płynności w sektorze bankowym, np. polegające na emisji obligacji, zakupie oraz sprzedaży papierów wartościowych na rynku wtórnym).

Przez system rezerwy obowiązkowej zamierza się osiągać stabilizację krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych, a ponadto wymóg utrzymywania rezerwy ogranicza skalę operacji otwartego rynku przeprowadzanych w celu absorpcji nadpłynności. W wyniku podwyższania lub obniżania wskaźnika rezerw obowiązkowych bank centralny wpływa odpowiednio na zmniejszenie lub zwiększenie aktywności kredytowej banków, a więc w ten sposób oddziałuje na podaż pieniądza kredytowego³¹. Oferta NBP w postaci operacji depozytowo-kredytowych ma na celu ograniczanie skali wahań stawki rynkowej overnight poprzez stabilizowanie warunków płynnościowych w sektorze bankowym. Stosowany w tym obszarze kredyt lombardowy umożliwia pozyskiwanie z banku centralnego w każdym dniu operacyjnym środków na termin *overnight*, a jego oprocentowanie, wyznaczając koszt pozyskania pieniądza w banku centralnym, stanowi górne ograniczenie dla stawki rynkowej overnight. Depozyt na koniec dnia pozwala na lokowanie w każdym dniu operacyjnym nadwyżek środków w banku centralnym na termin *overnight*. Oprocentowanie tego instrumentu określa dolne ograniczenie dla stawki rynkowej wyznaczonej dla tego terminu. Innym instrumentem realizacji polityki pieniężnej są swapy walutowe, które polegają na tym, że NBP kupuje (lub sprzedaje) złote za walutę obcą na rynku kasowym i jednocześnie odsprzedaje (lub odkupuje) je w ramach transakcji terminowej w określonej dacie.

Uchwała w sprawie założeń polityki pieniężnej zawiera również opis uwarunkowań zewnętrznych (dotyczących sytuacji gospodarczej na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem „strefy euro”) oraz krajowych (prognozy dotyczące czynników wzrostu gospodarczego, nastrojów konsumentów, dynamiki cen towarów i usług, sytuacji gospodarstw domowych).

30 M. Sobol, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa 2008, s. 142.

31 I.D. Czechowska, *Bank centralny na rynku pieniężnym, bankowości i ubezpieczeń*, Łódź 1998, s. 83.

Konkludując, uchwała w sprawie założeń polityki pieniężnej zawiera: zbiór celów, które powinny być osiągnięte, charakterystykę głównych instrumentów możliwych do zastosowania, aby zakładane cele zostały osiągnięte oraz opis uwarunkowań, w których działania takie mają być podejmowane. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że łączne rekomendowanie założeń polityki pieniężnej z najważniejszym w państwie aktem planowania finansów publicznych (projektem budżetu państwa) sprawia, że omawiane założenia stają się aktem o wielkiej doniosłości zewnętrznej, w tym również zagranicznej. Jednak odpowiedzialność za realizację wyżej wskazanych aktów jest odmienna. Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie ustawy budżetowej, której zasady uregulowano w Konstytucji RP i ustawie, natomiast odpowiedzialność RPP za niewykonanie założeń polityki pieniężnej ma charakter pozaprawny³². Ustalone przez RPP założenia polityki pieniężnej nie podlegają ocenie ze strony pozostałych organów NBP ani ze strony organów państwa³³.

Wnioski

Bank centralny aktywnie uczestniczy w ochronie konstytucyjnego dobra, którym jest wartość polskiego pieniądza. W tym celu wykorzystuje przede wszystkim założenia polityki pieniężnej, w których wyznaczane są cele o charakterze makroekonomicznym oraz zbiór instrumentów umożliwiających ich realizację. Utrzymywanie optymalnej wartości polskiego pieniądza jest koniecznym warunkiem prawidłowo funkcjonującego ustroju pieniężnego państwa. W ten sposób możliwe jest osiągnięcie stabilności finansowej państwa będącej dobrem publicznym szczególnego rodzaju. Korzystanie ze stabilności finansowej następuje tylko pozornie nieodpłatnie, ponieważ dostosowanie się różnych instytucji, w szczególności finansowych, do standardów kapitałowych i rekomendacji instytucji nadzorczych wiąże się z ponoszeniem określonych wydatków³⁴. Okoliczność, że stabilność finansowa traktowana jest jako dobro publiczne powoduje, że cały system finansowy powinien korzystać ze szczególnej troski i wsparcia ze strony instytucji odpowiadających za niedopuszczenie do destabilizacji systemu finansowego. W tym zakresie istotna rola przypada bankom centralnym i ustalaniem oraz realizowaniem we właściwym trybie założeniom polityki pieniężnej³⁵.

W określonych sytuacjach niektóre założenia polityki pieniężnej, ustalone przez RPP, znacząco wykraczają poza granice sektora bankowego i parbankowego, służąc ochronie takich istotnych dóbr, jak: równowaga budżetu państwa, stabilność sektora

32 M. Lefik, *op. cit.*, s. 149.

33 C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 24.

34 P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, Warszawa 2014, s. 45.

35 W. Baka, *Geneza, funkcje i niezależność banku centralnego*, (w:) W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Warszawa 2009, s. 90-91.

finansów publicznych lub ogólna stabilność finansowa państwa. W szczególności należy wskazać na postanowienia art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶, w którym unormowano tzw. stabilizującą regułę wydatkową. Jednym z elementów tej reguły jest poziom średniookresowego celu inflacyjnego określonego przez RPP w założeniach polityki pieniężnej na rok poprzedzający rok, na który jest obliczana kwota wydatków w ww. stabilizującej regule wydatkowej. Stabilizująca reguła wydatkowa jest jednym z instrumentów dyscyplinujących gospodarkę środkami publicznymi i zapewniających utrzymanie właściwych poziomów podstawowych makroproporcji związanych z finansami publicznymi. Wzrost cen jest w niej uwzględniany poprzez uzależnienie wielkości limitu wydatków od przewidywanego tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w danym roku. W założeniu ma on zapewnić uwzględnienie przy planowaniu wydatków budżetowych faktu, że na skutek procesów inflacyjnych takie same – w ujęciu rzeczowym – wydatki budżetowe wymagają nominalnie większych środków budżetowych³⁷.

Efektem przeprowadzonej analizy przepisów konstytucyjnych oraz ustawy o NBP, a także dorobku doktryny jest pozytywna weryfikacja hipotezy sformułowanej we wprowadzeniu opracowania. Założenia polityki pieniężnej, przyjmowane samodzielnie przez RPP i zawierające zbiór celów oraz instrumentów niezbędnych do ich realizacji, umożliwiają NBP (*de facto* jego organom) wykonywanie funkcji polegającej na ochronie konstytucyjnego dobra w postaci wartości polskiego pieniądza. Zamieszczone w treści założeń polityki pieniężnej ustalenia o charakterze ogólnym wymagają podejmowania „uchwał wykonawczych” do tych założeń. Wiodąca rola w tym zakresie przypada RPP, która zarówno podejmuje uchwałę wiodącą (założenia polityki pieniężnej), jak i tzw. uchwały wykonawcze (dotyczące poszczególnych instrumentów polityki pieniężnej). Zarząd NBP został w sposób marginalny upoważniony przez ustawodawcę do wydawania uchwał w sprawach instrumentów polityki pieniężnej, ale ponosi odpowiedzialność za realizację założeń tej polityki i podlega ocenie ze strony RPP.

Założenia polityki pieniężnej stanowią ważną płaszczyznę współdziałania różnych organów. Można w tym zakresie wyróżnić dwa obszary współdziałania, tzn. wewnętrzny oraz zewnętrzny. Pierwszy obejmuje współdziałanie między organami NBP, przy czym RPP oraz Zarząd NBP zostały konkretnie wskazane przez ustawodawcę. Nie można jednak pomijać Prezesa NBP, który przewodniczy RPP oraz Zarządowi NBP, a więc także uczestniczy w działaniach polegających na ustalaniu oraz realizacji założeń polityki pieniężnej. Podmiotami współdziałającymi w drugim obszarze są organy NBP (Prezes i RPP) oraz Rada Ministrów, minister finansów i Sejm, a także inne organy państwa, których nie wymieniono wprost w ustawie

36 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

37 W. Misiąg, Komentarz do art. 112aa, (w:) W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, s. 388.

o NBP. Współdziałanie polega na przekazywaniu przez właściwe organy NBP: projektu założeń polityki pieniężnej (Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów), ostatecznych ustaleń w tym zakresie (Sejmowi, innym organom państwa), sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej (Sejmowi). Ponadto NBP przekazuje organom państwa informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej.

Stosunki prawne oraz inne relacje (faktyczne, polityczne) kształtujące się w związku z ustalaniem założeń polityki pieniężnej oraz ich realizacją uzasadniają twierdzenie o szczególnej roli tego dokumentu w procesie kształtowania i ochrony ustroju pieniężnego państwa, jako ważnego dobra publicznego. Ochrona tego dobra zawiera się w uprawnieniach i obowiązkach najważniejszych organów państwa, tzn. banku centralnego, Sejmu, Rady Ministrów, ministra finansów oraz innych organów państwa. Kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie zostały określone w przepisach konstytucyjnych oraz ustawowych. Prawidłowe wykonywanie tych kompetencji powinno zapewniać nie tylko ochronę ustroju pieniężnego, ale również bardziej uniwersalnych dóbr publicznych, do których w szczególności należy zaliczyć stabilizację finansową państwa.

BIBLIOGRAFIA

- Baka W., Geneza, funkcje i niezależność banku centralnego, (w:) W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz M., Komentarz do art. 227, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Cyman D., Pieniądz jako wartość konstytucyjna, (w:) P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Czechowska I. D., *Bank centralny na rynku pieniężnym, bankowości i ubezpieczeń*, Łódź 1998.
- Dziekański P., Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7-8.
- Fojcik-Mastalska E., Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP, (w:) P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Góral L., Koperkiewicz-Mordel K., Komentarz do art. 227, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: art. 87-243, Warszawa 2016.
- Huterski R., *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000.
- Jurkowska-Zeidler A., Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1.
- Knosala E., Stasikowski R., Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Kosikowski C., Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11.

- Krzyżewski J. A., Pieniądz jako kategoria prawa konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.
- Lefik M., Uchwały Rady Polityki Pieniężnej jako akty prawa wewnętrznego – problematyka ich klasyfikacji, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 85.
- Machelski T., Charakter prawny Rady Polityki Pieniężnej, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3-4.
- Machelski T., Stanowienie polityki pieniężnej w Polsce na tle instytucjonalnych standardów bankowości centralnej, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, t. 8.
- Mikos A., Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce, Warszawa 2006.
- Misiąg W., Komentarz do art. 112aa, (w:) W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019.
- Mojak R., Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 1.
- Myślak E., Pozycja Narodowego Banku Polskiego w systemie naczelnych organów władzy państwowej. Analiza wybranych zagadnień, „Politeja” 2014, t. 27.
- Pyka I., Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013.
- Smaga P., Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej, Warszawa 2014.
- Sobol M., Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro, Warszawa 2008.
- Stasikowski R., Rada Polityki Pieniężnej jako naczelny organ administracji państwowej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7-8.
- Szczepańska O., Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze, Warszawa 2008.
- Wajda P., Polityka pieniężna – instrumenty realizacji, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4.
- Wróbel P., Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14.
- Zawadzka P., Komentarz do art. 17, (w:) P. Zawadzka (red.), Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz, Warszawa 2014.
- Zdebel M., Status konstytucyjny Narodowego Banku Polskiego, (w:) A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja, Katowice 2009.
- Zubik M., Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa), „Państwo i Prawo” 2001, z. 6.