

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.01.16>

dr Eliza KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA

<https://www.orcid.org/0000-0002-3121-7443>

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: eliza.komierzynska-orlinska@mail.umcs.pl

## Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy

### Streszczenie

Celem opracowania jest wykazanie, że wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego, zarówno określonym w Konstytucji RP, jak i w ustawie o NBP, są względem siebie komplementarne, a cel działalności polskiego banku centralnego nie jest „pustosłowiem” prawodawcy. Jednocześnie zostanie wykazane, że mogą zdarzać się konflikty odnośnie do jego realizacji, które mogą mieć miejsce w łonie banku centralnego, jak i poza nim. Istotne jest jednak dążenie do koordynacji w tym zakresie.

W artykule postawiono następującą hipotezę: określony przepisami prawa cel działalności Narodowego Banku Polskiego nie jest jednoznaczny; prawodawca „zakodował” w nim wartości, których interpretacja i – w konsekwencji – realizacja celu działalności banku centralnego Rzeczypospolitej Polskiej mogą powodować konflikty, a dla gospodarki, społeczeństwa, państwa optymalna jest synergia w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** Narodowy Bank Polski, wartości, określony przepisami prawa cel działalności banku centralnego, konflikt, koordynacja.

### Wstęp

Celem opracowania jest wykazanie, że wartości wyrażone w celu działalności Narodowego Banku Polskiego, zarówno określone przez ustrojodawcę, jak i ustawodawcę, są względem siebie komplementarne, a cel działalności polskiego banku centralnego nie jest „celem samym w sobie”, nie jest przykładem „pustosłowia” prawodawcy, nie jest oderwany od rzeczywistości. Jednocześnie

zostanie wykazane, że mogą zdarzać się konflikty odnośnie do jego realizacji, które mogą mieć miejsce w tle banku centralnego, jak i poza nim. Istotne jest jednak dążenie do koordynacji, współdziałania w tym zakresie, co finalnie przekłada się na większą skuteczność prowadzonej przez ten bank polityki pieniężnej i osiągnięcie prawnie określonego celu jego działalności.

W artykule postawiono następującą hipotezę: określony przepisami prawa cel działalności Narodowego Banku Polskiego nie jest jednoznaczny; prawodawca „zakodował” w nim wartości, których interpretacja i – w konsekwencji – realizacja celu działalności banku centralnego Rzeczypospolitej Polskiej mogą powodować konflikty, a dla gospodarki, społeczeństwa, państwa optymalna jest synergia w tym zakresie.

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszym opracowaniu jest metoda formalno-dogmatyczna (dogmatyczno-prawna). Polega ona na analizie obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa i poglądów doktryny. W szczególności zostaną poddane analizie właściwe przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>2</sup>. Literatura przedmiotu wykorzystana w ramach niniejszej pracy to w szczególności publikacje dotyczące statusu Narodowego Banku Polskiego w prawie polskim w kontekście poruszanej w ramach opracowania problematyki.

Materia objęta niniejszym artykułem zdeterminowała wyodrębnienie trzech części. Pierwsza część odnosi się do celu działalności Narodowego Banku Polskiego określonego w przepisach prawa i wyrażonych w nim wartości, druga to próba ukazania potencjalnych konfliktów, które mogą powstać na tle celu działalności banku centralnego w związku z „zakodowaniem” w nim przez prawodawcę wartości mających duże znaczenie społeczne i gospodarcze, natomiast trzecia – ostatnia – część to wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy, w kontekście postawionej we wstępie hipotezy. Zostaną natomiast pominięte – ze względu na możliwe do zaakceptowania ramy objętościowe niniejszej analizy – rozważania dotyczące problematyki wartości w prawie (*in genere*).

## 1. Cel działania Narodowego Banku Polskiego i wyrażone w nim wartości

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest pierwszą polską konstytucją, w której uregulowano status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zatem konstytucjonalizację, czyli wprowadzenie do przepisów Konstytucji tej instytucji, za wdzięczamy właśnie niej. I choć Konstytucja RP poświęca bankowi centralnemu

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., (dalej: Konstytucja RP).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025, (dalej: u.NBP).

stosunkowo niewiele miejsca, to jednak ma to niebagatelne znaczenie w zakresie wzmocnienia pozycji prawnej Narodowego Banku Polskiego w relacjach z innymi instytucjami i organami państwa.

Konstytucja RP poświęca polskiemu bankowi centralnemu przede wszystkim art. 227, umiejscowiony w rozdziale X, zatytułowanym „Finanse publiczne”<sup>3</sup>.

W ust. 1 art. 227 *in fine* Konstytucja RP określa cel działalności Narodowego Banku Polskiego, stanowiąc, że Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, iż ten przepis pośrednio przesądza o tym, że Rzeczpospolita Polska posiada walutę narodową (polski pieniądz)<sup>4</sup>. Pojawiło się w tym kontekście pytanie, czy polski pieniądz, o którym mowa w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej, to tylko dopuszczona do obiegu na terytorium Polski waluta, czy też chodzi tu o pieniądz „tradycyjnie polski”, tj. o polskiego złotego<sup>5</sup>. Należy uznać, iż ustrojodawca nie przyjmuje, że to polski złoty ma być „polskim pieniądzem”, ponieważ gdyby tak miało być, wówczas zdecydowałby się na takie wskazanie *expressis verbis*, konstruując przepis, zgodnie z którym Narodowy Bank Polski odpowiadałby za wartość polskiego złotego. W praktyce konsekwencje przepisu, iż „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza” ujawnią się po przystąpieniu Polski do strefy euro. Nie będzie wówczas potrzeby zmiany polskiej Konstytucji w tym zakresie, bowiem można przyjąć, iż „polskim pieniądzem” będzie wówczas euro, co nie oznacza, że zmiany nie będą potrzebne w ogóle. Będą one konieczne, w szczególności w zakresie przyznanej obecnie NBP wyłączności prawa emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Wyłączność tę NBP utraciłby na rzecz Europejskiego Banku Centralnego<sup>6</sup>. Podważony zostałby wówczas też, w związku z przystąpieniem Polski do strefy euro, sens dalszego istnienia Rady Polityki Pieniężnej, jako tego organu NBP, który ustala i realizuje politykę pieniężną.

Konstruując konstytucyjny cel działania Narodowego Banku Polskiego, ustrojodawca wskazuje na kluczową wartość w nim „zakodowaną” – odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza. Do problematyki wartości można tutaj odnieść się dwojako. Wartością bowiem możemy uznać „odpowiedzialność” NBP za wartość polskiego pieniądza, a z drugiej strony możemy szukać odpowiedzi na pytanie, co oznacza odpowiedzialność za „wartość” polskiego pieniądza, o której tutaj mowa.

<sup>3</sup> Zob. szerzej na ten temat E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008, s. 19–35.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>5</sup> M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 227*, [w:] M. Haczewska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el.

<sup>6</sup> Tak też M. Bartoszewicz, *ibidem*. Zob. też P. Banaszyk, M. Gorynia, *Uwarunkowania polskiej polityki gospodarczej po roku 2022*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, R. 84, nr 2, s. 158.

Zagadnienie odpowiedzialności NBP wbrew pozorom nie jest proste. Naturalne jest, że jeśli jakiś podmiot wykonuje, realizuje jakieś zadania i/lub funkcje, to powinno być to łączone z odpowiedzialnością za nie. Natomiast odpowiedzialność polskiego banku centralnego należy rozpatrywać w kontekście przymiotu niezależności, w który instytucja ta (i jej organy) została wyposażona na mocy obowiązujących przepisów prawa. Oczywiście niezależność banku centralnego również jest wartością, która może zostać poddana rozważaniom wielopłaszczyznowo<sup>7</sup>, lecz jest to problematyka wymagająca odrębnej analizy. Wracając do istoty odpowiedzialności NBP i jego organów, zauważyć należy, że Konstytucja RP nie odnosi się do niej w kontekście realizacji zadań przez bank centralny, co należy wiązać z jego niezależnością w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej (NBP ma wyłączność w tej sferze; w tym w szczególności realizuje się niezależność funkcjonalna tego banku). Należy jednocześnie zauważyć, że Prezes NBP jest jedynym spośród trzech organów tego banku, który ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu<sup>8</sup> (dalej też jako TS). W demokratycznym państwie prawnym, które przyjęło zasadę trójpodziału władzy, kontrola konstytucyjności prawa, sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych oraz odpowiedzialność konstytucyjna stanowią gwarancje praworządności. Istota odpowiedzialności konstytucyjnej polega na pociąganiu do odpowiedzialności prawno-karnej osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie za naruszenie przez nie Konstytucji lub ustawy<sup>9</sup>. J. Grajewski stwierdza, że „sam fakt krytycznej z punktu widzenia ekonomicznego czy politycznego oceny działania urzędników państwowych nie uzasadnia odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli nie można im postawić zarzutu nielegalności postępowania. Odpowiedzialność konstytucyjna jest więc odpowiedzialnością za popełnienie tzw. deliktu konstytucyjnego”<sup>10</sup>. Prezes NBP ponosi przed TS tylko i wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną *sensu stricto*, tj. tylko za delikt konstytucyjny. W świetle obowiązującego prawa nie można łączyć jego odpowiedzialności konstytucyjnej z odpowiedzialnością karną za przestępstwo przed Trybunałem Stanu, jak ma to miejsce w przypadku członków Rady Ministrów i Prezydenta RP<sup>11</sup>. Członkowie Rady Polityki Pieniężnej i członkowie Zarządu Narodowego Banku Polskiego nie ponoszą natomiast odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, o czym już wspomniano.

<sup>7</sup> Zob. E. Kosieradzka, op. cit., s. 61–106 i cytowana tam literatura.

<sup>8</sup> Art. 198 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>9</sup> J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 412.

<sup>10</sup> J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 10–11.

<sup>11</sup> Zob. art. 156 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 145 ust. 1 Konstytucji RP. Znajduje to rozwinięcie w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 762 (dalej: u.TS), zob. art. 2 ust. 4 i 5 oraz art. 2 ust. 1 u.TS.

Wyraźnie należy jednak podkreślić, że nie oznacza to (zwłaszcza w kontekście niezależności NBP), że nie ponoszą oni odpowiedzialności w ogóle. Przepisy ustawy o NBP *explicitie* wskazują wśród przyczyn odwołania (enumeratywnie wymienionych) Prezesa NBP, członków RPP i członków Zarządu NBP skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przez nich przestępstwo. Podlegają oni, zgodnie z zasadą legalizmu i zasadą równości wszystkich wobec prawa, odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych przed sądami powszechnymi (poza tym [...] nie zostali wyposażeni w immunitet i nietykalność osobistą)<sup>12</sup>.

Odnosząc się do drugiego wspomnianego wyżej aspektu problematyki wartości w konstytucyjnie określonym celu działalności Narodowego Banku Polskiego, należy odnotować, że P. Sarnecki uważa, iż sformułowanie „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza” jest utartym zwrotem języka prawniczego, który oznacza kompetencję tego banku do ciągłego utrzymywania wartości polskiego pieniądza na tym samym poziomie, a nie tylko samą „odpowiedzialność” za wartość polskiego pieniądza przed jakimś czynnikiem<sup>13</sup>. Z kolei P. Winczorek jest zdania, iż odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza nie należy rozumieć jako dążenia tylko do aprecjacji pieniądza, na przykład w stosunku do innych walut, lub dążenia tylko do utrzymania tej wartości na stałym poziomie<sup>14</sup>. Owszem, trafne jest stwierdzenie, iż NBP może i powinien w taki sposób realizować politykę pieniężną, aby przyczyniała się ona do wszechstronnego rozwoju gospodarczego oraz podnoszenia stopy życiowej obywateli<sup>15</sup>, a w konsekwencji, w zależności od potrzeb, musi to oznaczać realizowanie elastycznej polityki pieniężnej. Jednak trwałe, głębokie oraz świadome obniżanie wartości polskiego pieniądza byłoby sprzeczne z wymogiem, jaki stawia ten przepis<sup>16</sup>. Natomiast Z. Szpringer trafnie konstatuje, że odpowiedź na pytanie, co oznacza w praktyce wyrażenie, że Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza, nie jest prosta, oznaczałoby to bowiem spłytenie problematyki celów i instrumentów bankowości centralnej. Słusznie zauważa, że

[...] całokształt działalności NBP, jego celów bezpośrednio wyrażonych (stabilność cen) lub logicznie z nim związanych (zwalczanie inflacji), a także instrumenty powiązane z realizacją wszystkich trzech funkcji banku centralnego (banku emisyjnego, banku państwa

<sup>12</sup> E. Kosieradzka, op. cit., s. 150. Zob. art. 9 ust. 5 pkt 2 oraz art. 13 ust. 5 pkt 3 w zw. z art. 17 ust. 2b u.NBP.

<sup>13</sup> P. Sarnecki, *W sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 97.

<sup>14</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 284.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, LexPolonica nr 364461, OTK-A 2003, nr 9, poz. 95, LexisNexis nr 364461 – zob. P.W. Zawadzka, U. Banaszczak-Soroka, P. Stanisławiszyn i in., *Komentarz do art. 3*, [w:] P.W. Zawadzka, U. Banaszczak-Soroka, P. Stanisławiszyn i in., *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

<sup>16</sup> P. Winczorek, op. cit., s. 284.

i banku banków) przyczyniają się do umacniania pieniądza. Na ten cel są też zorientowane struktura NBP i jego niezależność od rządu [...]”<sup>17</sup>.

Autorka ta przytacza również słowa W. Kozińskiego, który twierdzi, że tym większa będzie wartość pieniądza, im komplet wyników rodzimej gospodarki jest korzystniejszy lub – innymi słowy – im jej charakterystyka ekonomiczna jest lepsza<sup>18</sup>. Podkreślenia wymaga, że w związku z wyłącznością prawa emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej przyznaną polskiemu bankowi centralnemu na mocy art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, to sam Narodowy Bank Polski rozstrzyga, na czym odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza polega.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że znaczenie Konstytucji dla ukształtowania ładu bankowego w państwie jest o wiele większe, niż wynika to z faktu zamieszczenia w ustawie zasadniczej przepisów dotyczących banku centralnego. Formułuje ona bowiem podstawowe zasady ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego Polski i mają one zastosowanie również w bankowości.

Cel działalności Narodowego Banku Polskiego został również wskazany przez ustawodawcę zwykłego, w art. 3 ust. 1 u.NBP, zgodnie z którym podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (w art. 2 statutu ESBC i EBC<sup>19</sup> znajdziemy analogiczne sformułowanie odnośnie do Europejskiego Systemu Banków Centralnych, który tworzą – zgodnie z art. 1 statutu ESBC i EBC – Europejski Bank Centralny (EBC) i krajowe banki centralne państw członkowskich Unii Europejskiej (UE): głównym celem ESBC jest utrzymywanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii przedstawionych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>20</sup>).

Również w tym przepisie z art. 3 ust. 1 u.NBP możemy doszukać się wartości, do których możemy podejść dwojako. Po pierwsze, kluczową wartością „zakodowaną” w celu ustawowym polskiego banku centralnego jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Po drugie, swoistą wartością jest wspieranie polityki gospodarczej Rządu przez NBP, ze wskazanym w tym przepisie „ogranicznikiem”.

Pytaniem, które potrzebuje w analizowanym kontekście odpowiedzi, jest w szczególności to, co należy rozumieć przez stabilny poziom cen. Pojęcie to należy odróżnić od pojęcia stabilności finansowej, choć można dostrzec związek między tym pojęciem a pojęciem stabilności cen.

Wyrażenie „stabilny poziom cen” nie posiada swojej definicji legalnej i nie jest łatwe do interpretacji, pomimo tego, że *prima facie* wydawałoby się, że nie

<sup>17</sup> Z. Szpringer, *W sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 114.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Art. 2 Protokołu (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz.Urz.UE.C 2008 nr 115, s. 201 (dalej: statut ESBC i EBC).

<sup>20</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 ze zm. (dalej: TUE).

powinno to nastroczać większego problemu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ustawowy cel działalności NBP oznacza, że działalność ta powinna służyć w szczególności stabilizowaniu siły nabywczej złotego, a więc ochronie wewnętrznej wartości pieniądza<sup>21</sup>. Zarazem K. Koperkiewicz-Mordel zauważa zgłaszane w tym zakresie w piśmiennictwie wątpliwości, bowiem – w porównaniu z konstytucyjnie określonym celem działalności NBP – „ustawa ogranicza stawiane przed bankiem centralnym zadania, eliminując z ich bezpośredniego zakresu dążenie do stabilnego kursu wymiennego złotego”<sup>22</sup>. Słuszna jest przy tym konstatacja, że ta różnica nie powinna być jednak interpretowana jako sprzeczność, ale po prostu jako inne rozłożenie akcentów<sup>23</sup>. Ekonomiści również zwracają uwagę na fakt, że stabilność cen jest rozumiana na wiele sposobów<sup>24</sup>. Za autora najbardziej ogólnej i rozpowszechnionej jakościowej definicji stabilności cen jest uznawany Alan Greenspan, były Prezes Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych, który stwierdził przed komisją Izby Reprezentantów w roku 1989, że „Ze stabilnością cen mamy do czynienia, kiedy inflacja nie jest brana pod uwagę w decyzjach gospodarstw domowych i przedsiębiorstw”<sup>25</sup>. Pod koniec lat 80. XX w. zdefiniował on stabilność cen również jako „poziom cen wystarczająco stabilny, aby oczekiwania co do jego zmiany nie stały się głównym czynnikiem kluczowych decyzji ekonomicznych”<sup>26</sup>, czemu nie sposób odmówić logiki. W obliczu stagflacji lat 70. i napięć inflacyjnych również początku lat 80. ubiegłego stulecia stabilność cen była rozumiana w krajach rozwiniętych jako inflacja jednocyfrowa, która miała miejsce w dwóch dekadach po II wojnie światowej. Niska i stabilna inflacja (im niższa, tym lepiej) była rozumiana jako stabilność cen. M. Kiedrowska i P. Marszałek zauważają, że pojęcie to z czasem ewoluowało – „włączono do niego numeryczny zapis pożądanego poziomu inflacji oraz szybkość, z jaką bank centralny powinien do niej dążyć (z uwagi na koszty dezinflacji i zagrożenia dla stabilności finansowej)”<sup>27</sup>. Również pojęcie stabilności finansowej nie ma obecnie definicji legalnej<sup>28</sup>. Jest zarazem obecnie nadrzęd-

<sup>21</sup> E. Kosieradzka, op. cit., s. 43.

<sup>22</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, *Narodowy Bank Polski jako bank centralny*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2003, s. 39.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Zob. analizę w tym zakresie przeprowadzoną przez P. Błaszczuka: P. Błaszczuk, *Stabilność cen – sposoby definicji oraz wyzwania dla polityki pieniężnej*, „Materiały i Studia” 2010, nr 249, s. 11–12.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>26</sup> Podaję za M. King, *Challenges for Monetary Policy: New and Old*, [w:] *New Challenges for Monetary Policy*, Jackson Hole 1999, s. 14–15.

<sup>27</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Bank centralny i stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 6, s. 8. Zob. też np. A. Nadolska, *Stabilność finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 1, s. 85–87.

<sup>28</sup> W. Szpringer zwraca uwagę, że samo pojęcie stabilności również nie jest zdefiniowane w prawie UE. TUE odnosi się tylko do stabilności cen jako głównego celu działania ESBC (o tym już wspomniano w ramach niniejszego opracowania). Definicji pojęcia stabilności finansowej w ujęciu pozytywnym nie ma w prawie pierwotnym; zauważyć przy tym należy odniesienie się do pojęcia stabilności systemu finansowego w art. 127 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

nym celem regulacji i nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym<sup>29</sup>. Pojęcie to po raz pierwszy zostało użyte w roku 1994 przez Bank Anglii, który jako pierwszy bank centralny rozpoczął przeglądy stabilności finansowej<sup>30</sup>. Jak podaje A. Nadolska „Zdaniem C. Goodharta nie istnieje jednak «dobry sposób zdefiniowania ani też wskazania wymiaru ilościowego stabilności finansowej», co niejako potwierdza pogląd reprezentowany w tym zakresie przez praktykę światową, jakoby nie istniała niebudząca wątpliwości definicja stabilności finansowej”<sup>31</sup>. Podejmowane są jednak próby zdefiniowania pojęcia stabilności finansowej w literaturze przedmiotu. Przegląd poglądów w tym zakresie przedstawiają w szczególności M. Kiedrowska i P. Marszałek<sup>32</sup>. T. Nieborak zwraca uwagę na dwa podejścia odnośnie do definiowania pojęcia stabilności finansowej: 1) stabilność finansowa to sytuacja, w której system wypełnia swoje funkcje prawidłowo, co oznacza, że jest zapewniony przepływ środków finansowych w sposób niezakłócony; 2) stabilność finansowa jest niezachwiana w sytuacji, gdy nie ma jakiegokolwiek kryzysu finansowego. Autor ten słusznie podkreśla, że można rozpatrywać stabilność finansową w dwóch aspektach: makroekonomicznym i mikroekonomicznym.

W zachowaniu pierwszej z nich istotną rolę odgrywa bank centralny, działający na rzecz stabilnego poziomu cen i wykorzystujący w tym celu odpowiednie instrumenty polityki

---

Europejskiej, TFUE – Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm., bez zdefiniowania tego pojęcia. Zdaniem W. Szpringera stabilność można zdefiniować w pozytywnym ujęciu „jako takie otoczenie instytucjonalne, które długookresowo sprzyja wzrostowi gospodarczemu”, tak W. Szpringer, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015, s. 14. A.M. Jurkowska przyjmuje, że stabilność systemu finansowego oznacza, że system finansowy jako całość spełnia swoje funkcje prawidłowo, nie wykazuje przy tym tendencji do trwałego braku płynności i niewypłacalności. Natomiast w odniesieniu do pojedynczych instytucji finansowych stabilność systemu finansowego oznacza, że instytucje te mogą prowadzić nieprzerwaną działalność bez potrzeby uzyskiwania pomocy z zewnątrz – tak A.M. Jurkowska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Pieniądze i Więź” 2005, nr 1(26), s. 157. Słuszne jest stwierdzenie, że stabilny system finansowy jest warunkiem *sine qua non* dla wzrostu gospodarczego i stabilności cen – tak O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1(26), s. 20. W piśmiennictwie spotykana jest też opinia, że system finansowy jako całość jest dobrem publicznym, więc z tego powodu w interesie całego społeczeństwa są działania podejmowane na rzecz jego stabilności. System ten bowiem zapewnia sprawny mechanizm płatniczy oraz sprzyja powstawaniu dobrobytu, natomiast jego destabilizacja z reguły prowadzi do wysokich kosztów społecznych, a także ekonomicznych – tak M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5, s. 12.

<sup>29</sup> A. Nadolska, *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawno-porównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1(66), s. 13. Zob. też eadem, *Stabilność finansowa...*, s. 84 i nn.

<sup>30</sup> A. Nadolska, *Stabilność finansowa...*, s. 85.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część 1*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3, s. 21–23.



pieniężnej. Stabilność cen jest istotnym elementem stabilności systemu. Były prezes Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych P. Volcker uważa nawet, że dopiero zapewnienie stabilności systemowi finansowemu umożliwia w dalszej perspektywie osiągnięcie stabilności cenowej<sup>33</sup>.

M. Fedorowicz akcentuje, że stabilność finansowa – wydawałoby się, że pojęcie niedookreślone i elastyczne – podlega, w szczególności po kryzysie finansowym, silnej normatywizacji i jest stopniowalna; coraz częściej służy jako wyrażenie normy prawnej<sup>34</sup>.

Stabilność polityczna, społeczna i finansowa są wprost określane w piśmiennictwie jako wartości, do których osiągnięcia dążą organy władzy publicznej w państwie. Utrzymywanie stabilności finansowej wpływa w sposób pozytywny na wzajemne zaufanie, a także na spokój i ład społeczny. Stabilność finansowa jest dobrem społecznym, a korzystający z usług finansowych mają do niego prawo<sup>35</sup>.

W piśmiennictwie postawiono tezę, że bank centralny przyczynia się do stabilności finansowej w najlepszy sposób wtedy, gdy właściwie realizuje swoje zadania, zarówno w skali makro – gdy dba on o stabilność cen, jak i w skali mikro – gdy dąży on do prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego<sup>36</sup>, z czym należy się zgodzić. Stabilność finansowa jest ściśle związana ze stabilnością cen. Podejmując próbę określenia ich wzajemnych relacji, najczęściej wskazuje się na ich komplementarność. Zakłócenia, które mogą pojawić się w obrębie rynku finansowego, mogą utrudnić, i to znacznie, utrzymanie stabilnego poziomu cen, a z drugiej strony „korzystne kształtowanie się poziomu cen będzie sprzyjało stabilności finansowej. Trzeba jednak pamiętać, że komplementarność ta dotyczy długiego okresu. W krótkim okresie stabilność finansowa i stabilność cen mogą stanowić cele konkurencyjne”<sup>37</sup>.

## **2. Potencjalne konflikty na tle celu działalności banku centralnego w związku z „zakodowaniem” w nim przez prawodawcę wartości mających znaczenie społeczne i gospodarcze**

Potencjalne konflikty, które mogą zaistnieć na tle celu działalności banku centralnego w związku z tym, że jest on realizatorem wartości zakodowanych

<sup>33</sup> T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, Poznań 2008, s. 357.

<sup>34</sup> M. Fedorowicz, *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 115(3867), s. 148.

<sup>35</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 6, s. 49.

<sup>36</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Bank centralny i stabilność...*, s. 5.

<sup>37</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy...*, s. 22.

w nim przez prawodawcę, a wartości te mają istotne znaczenie społeczne i gospodarcze, mogą pojawić się w łonie banku centralnego, jak i poza nim. Biorąc pod uwagę ramy objętościowe niniejszej analizy, zostaną zasygnalizowane najistotniejsze – moim zdaniem – z potencjalnych konfliktów.

W realizowaniu celu działalności postawionego do osiągnięcia przez prawodawcę Narodowemu Bankowi Polskiemu, podkreślenia wymaga, że bank ten posługuje się w tym zakresie instrumentami polityki pieniężnej służącymi kształtowaniu obiegu pieniężnego, w które NBP został wyposażony z mocy obowiązującego prawa<sup>38</sup>.

Mogą i powstają na tle celu działalności NBP – w związku z „zakodowaniem” w nim przez prawodawcę wartości relewantnych społecznie i gospodarczo – konflikty w ramach samego banku centralnego. Niezależność banku centralnego rozciąga się bowiem na organy tego banku i – idąc dalej – na członków tych organów. Kluczowym organem Narodowego Banku Polskiego, który ustala i realizuje politykę pieniężną, jest Rada Polityki Pieniężnej (RPP). Nie jest to organ, który staje przed koniecznością jednomyślnego podejmowania rozstrzygnięć; zapadają one w wyniku głosowania w Radzie<sup>39</sup>. Każdy z członków RPP oraz jej przewodniczący głosują według własnego uznania, mając również prawo zgłoszenia zdania odrębnego, jeżeli nie zgadzają się oni z treścią podjętej uchwały<sup>40</sup>. Jak słusznie stwierdza A.S. Blinder, „Twórcy polityki monetarnej mają pewne cele – takie jak niska inflacja, stabilna wielkość produkcji i być może również równowaga zewnętrzna – oraz pewne instrumenty, które stosują, by wywiązać się ze swoich obowiązków, takie jak rezerwy bankowe czy krótkookresowe stopy procentowe”<sup>41</sup>. W sytuacji, gdy bank centralny staje wobec konieczności wyboru między różnymi celami, o ile nie posiada tylko jednego celu, zostaje zmuszony do zachowania pewnych proporcji między konkurencyjnymi celami lub rezygnacji z realizacji któregoś z nich. Może zrealizować jakiś cel w większym stopniu kosztem innego bądź innych celów<sup>42</sup>. Blinder zwraca przy tym uwagę na spotykaną opinię, iż bank centralny powinien dążyć do osiągnięcia celu stabilności cen z pominięciem wszystkich innych celów<sup>43</sup>. W aktach prawnych, które określają status banku centralnego, stosowane są różne ujęcia i różne formuły celu (celów) działalności tego banku. W. Baka wskazuje na pogląd, iż istnieje odwrotnie proporcjonalna zależność między liczbą celów, za realizację których bank centralny odpowiada, a stopniem jego niezależności<sup>44</sup>, ponieważ przy jednym celu

<sup>38</sup> Instrumenty polityki pieniężnej NBP, ze względu na określone we wstępie cel i hipotezę badawczą, nie będą przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania.

<sup>39</sup> Zob. art. 16 ust. 3 u.NBP oraz § 9 uchwały Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, t.j. M.P. z 2022 r. poz. 231 (dalej: regulamin RPP).

<sup>40</sup> § 9 ust. 4 regulaminu RPP.

<sup>41</sup> A.S. Blinder, *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>42</sup> Tak też ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Zob. A. Wojtyła, *Kontrowersje wokół niezależności banku centralnego a przyszły status NBP*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 3, s. 12.

nie wchodzi w grę wymiennosc (ang. *trade off*) między sprzecznymi celami. Założyć jednak należy, że w świetle współzależności występujących w polityce gospodarczej, określonych przez

magiczny kwadrat celów obejmujących: równowagę wewnętrzną i stabilność cen, równowagę zewnętrzną (bilans płatniczy), wzrost gospodarczy i pełne zatrudnienie, ukierunkowanie banku centralnego wyłącznie na realizację jednego celu wydaje się problematyczne. W praktyce na ogół występuje wielość celów polityki pieniężnej banku centralnego, uznawanych za równorzędne (jak w przypadku USA) bądź wyróżniających cel podstawowy i inne cele (jak w przypadku Europejskiego Banku Centralnego)<sup>45</sup>.

W NBP mamy sytuację analogiczną do EBC (*vide*: cel ustawowy NBP – art. 3 ust. 1 u.NBP).

Współcześnie, w dobie inflacji, spotykane są opinie, że trzy główne czynniki proinflacyjne, tj. kryzys finansowy 2007+, koronakryzys 2020+, geokryzys 2022+ (wojna w Ukrainie), powodują, że banki centralne niestety nie są w stanie skutecznie bronić poziomów inflacji (wyznaczanych przez banki centralne). Jest to trudne wyzwanie, aby obecnie osiągnąć cel inflacyjny (w Polsce cel ten wynosi 2,5%, z dopuszczalnymi odchyleniami w przedziale 1,5–3,5%, natomiast EBC wyznaczył cel inflacyjny na poziomie 2% (taki sam poziom obowiązuje również w USA)). Z tych względów coraz częściej kwestionuje się samą ideę celu inflacyjnego<sup>46</sup>.

Potencjalne konflikty, które mogą zaistnieć na tle celu działalności banku centralnego mogą pojawić się również poza nim.

Już samo sformułowanie przez ustawodawcę celu działalności NBP w art. 3 ust. 1 u.NBP wskazuje na potencjalny konflikt z Radą Ministrów: „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Pierwotnym, „podstawowym” ustawowym celem Narodowego Banku Polskiego jest „utrzymanie stabilnego poziomu cen”. NBP został również ustawowo zobowiązany do wspierania polityki gospodarczej Rządu. K. Koperkiewicz-Mordel zasadnie podkreśla, że ten cel ma *ex lege* charakter wtórny – bowiem może on być realizowany tylko pod warunkiem jego niesprzeczności z pierwotnym, podstawowym celem NBP, którym jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (art. 3 ust. 1 u.NBP *in fine*)<sup>47</sup>. Oznacza to, że Narodowy Bank Polski ma wspierać Rząd, gdy ten prowadzi politykę gospodarczą zapewniającą utrzymanie stabilnego poziomu cen. Jednocześnie jednak NBP ma obowiązek przeciwstawienia się takiej polityce gospodarczej Rządu, która nie zapewnia utrzymania stabilnego poziomu cen<sup>48</sup>. Zdaniem E. Fojcik-Mastalskiej, z którym należy się zgodzić, o tym, na czym polega utrzymanie stabilnego poziomu cen powinien rozstrzygać bank

<sup>45</sup> W. Baka, *Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 5, s. 24.

<sup>46</sup> *Polska gospodarka musi być jak hydra* – rozmowa J. Bolanowskiego z prof. dr hab. E. Mączyńską, Prezesem Honorowym Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, „Bank” 2023, nr 1(354), s. 11.

<sup>47</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, op. cit., s. 40.

<sup>48</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 244.

centralny<sup>49</sup>. „Pojawiające się konflikty na linii rząd – bank centralny czy parlament – bank centralny są, co prawda, zjawiskiem naturalnym w warunkach gospodarki rynkowej, ale ważne jest stworzenie lepszych warunków współpracy, tak aby osiągnąć optimum w zakresie wzajemnego oddziaływania polityki pieniężnej i polityki fiskalnej (polityki budżetowej; a także – co ważne – w zakresie polityki inwestycyjnej). Istotne jest osiągnięcie dostatecznej spójności tzw. policy mix<sup>50</sup>. Dyrektywę o „współdziałaniu władz”, która znajduje się w preambule Konstytucji RP, powinien uwzględniać w swojej działalności również NBP i jego organy, tak jak i RM. Jednocześnie, niejako z założenia, dopuszcza się możliwość zaistnienia pewnych napięć między celem utrzymywania stabilnego poziomu cen a kierunkami polityki gospodarczej realizowanej przez Rząd<sup>51</sup>. Zjawiskiem naturalnym w warunkach gospodarki rynkowej jest zainteresowanie Rządu (i Parlamentu) sprawami, które znalazły się w kompetencjach Narodowego Banku Polskiego. Mogą przy tym zaistnieć sytuacje konfliktowe między Rządem – odpowiedzialnym za realizację polityki gospodarczej i finansowej państwa – a bankiem centralnym, który jest odpowiedzialny za realizację polityki monetarnej<sup>52</sup>.

M. Kiedrowska i P. Marszałek trafnie konstatują, że „właściwa koordynacja poszczególnych dziedzin polityki gospodarczej może przyczynić się do pełniejszego zrealizowania przez bank centralny jego podstawowego celu”<sup>53</sup>. Nie są to jedyne korzyści koordynacji – korzyścią może być także np. ograniczenie ze strony Rządu krytyki działań podejmowanych przez bank centralny, zwiększenie stabilności systemu finansowego poprzez redukcję niepewności oraz sprzyjanie stworzeniu stabilnych i zdrowych podstaw ogólnogospodarczych<sup>54</sup>.

W kontekście „permanentnego kryzysu”, w którym żyjemy od ponad 15 lat (kryzys finansowy 2007+, koronakryzys 2020+, geokryzys 2022+, kryzys inflacji 2022+), M. Zaleska stawia otwarte pytanie o niezależność banków centralnych oraz ich mandat. Pyta wprost: czy banki centralne nadal powinny odpowiadać za stabilny poziom cen i czy powinny wspierać politykę gospodarczą tylko wtedy, gdy nie zagraża to celowi inflacyjnemu? Ponadto, czy banki centralne powinny mieć tak ogólnie określony mandat działania, czy też powinien on być bardziej szczegółowy, obejmując wspieranie transformacji energetycznej bądź współfinansowanie obronności kraju? Jednocześnie konstatuje, że „[...] symbioza,

<sup>49</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Prawo bankowe w zarysie*, Wrocław 2004, s. 37.

<sup>50</sup> *Policy mix* – tak określa się wzajemne proporcje polityki budżetowej z jednej strony i polityki monetarnej z drugiej – tak J. Ciak, *Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7, s. 30; E. Kosieradzka, op. cit., s. 62. Zob. też F. Grądalski, P. Guzikowska, *Polityka gospodarcza w warunkach podwyższonej inflacji*, [w:] M. Kaleta, M. Laska, D. Żuchowska (red.), *Polityka gospodarcza wobec współczesnych wyzwań*, Toruń 2022, s. 16.

<sup>51</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 337.

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Kosieradzka, op. cit., s. 173–186.

<sup>53</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Bank centralny i stabilność...*, s. 15.

<sup>54</sup> Ibidem.

współpraca w zakresie polityki gospodarczej i społecznej z polityką monetarną jest kluczowa [...]”<sup>55</sup>.

Możliwy jest również potencjalny konflikt na tle celu działalności NBP z Parlamentem. Niezależność polskiego banku centralnego, której poziom ma wpływ na zakres realizacji przez NBP celu jego działalności, została przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r.<sup>56</sup> powiązana z tzw. minimalnym poziomem jej gwarancji, który został określony w prawie UE<sup>57</sup>, będącym obecnie elementem krajowego ładu prawnego RP. Wszystkie organy władzy publicznej mają to respektować, w tym Parlament RP. W analizowanym kontekście oznacza to obowiązek stanowienia przez polski Parlament prawa służącego realizacji gwarancji niezależności banków centralnych określonych w prawie unijnym, jak również obowiązek przeciwdziałania wszelkim próbom podważania tych gwarancji w drodze ustawowej, jak i innych formach działania organów władzy publicznej<sup>58</sup>. Nie oznacza to jednak braku możliwości zaistnienia na tym tle konfliktu między Narodowym Bankiem Polskim a Parlamentem.

Potencjalne konflikty na tle celu działania NBP mogą pojawić także m.in. na linii bank centralny – rynki finansowe, a także w relacjach ze społeczeństwem w ogóle. W przypadku relacji banku centralnego z rynkami finansowymi konflikt jest – można rzec – wręcz niepożądany. „Polityka monetarna działa poprzez rynki, więc przewidywanie reakcji rynku musi się wiązać z jej formułowaniem, a faktyczne reakcje rynku muszą się wiązać z rozkładem w czasie i rozmiarami efektów polityki monetarnej. Nie ma od tego ucieczki”<sup>59</sup>. Natomiast odnośnie do społeczeństwa to zazwyczaj jest tak, że liczy ono na to, że właśnie tego rodzaju instytucja jak bank centralny – instytucja niezależna, wiarygodna i skuteczna – najlepiej spełni jego oczekiwania odnośnie do stabilności cen. Oczekiwania te, które określa się jako oczekiwania inflacyjne, mają wpływ na poziom inflacji. Stąd kluczowe są tutaj stabilne, rozsądne (także w czasie), wiarygodne działania podejmowane przez bank centralny, a ukierunkowane na realizację celu jego działalności, który został określony przez prawodawcę. Należy zarazem odnotować, że w okresie lipiec–wrzesień 2021 r., nie podwyższając stóp procentowych, NBP przyczynił się do podwyższenia oczekiwań inflacyjnych. NBP nie podjął działań wyprzedzających w walce z inflacją, inaczej niż miało to miejsce w pierwszych miesiącach pandemii, gdy bank centralny przeciwdziałał kryzysowi gospodarczemu jeszcze przed opublikowaniem danych o spadku realnego PKB. Brak reakcji na zwiększającą się inflację zastanawia również z uwagi na wysoki wtedy wzrost gospodarczy. „Można zatem postawić zarzut, że NBP w tym okresie nie

<sup>55</sup> M. Zaleska, *Czas na refleksję*, „Gazeta Bankowa” 2022, nr 12(1260), s. 21.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U. 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

<sup>57</sup> Zob. art. 130 i 131 TFUE.

<sup>58</sup> Tak R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4(165), s. 109.

<sup>59</sup> A.S. Blinder, op. cit., s. 84.

działał zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Polskim, wciąż pobudzając produkcję, pomimo że zagrażało to celowi podstawowemu (inflacyjnemu)<sup>60</sup>. Swego rodzaju przyznaniem się do błędu przez Narodowy Bank Polski był spóźniony cykl podwyżek stóp procentowych NBP zapoczątkowany w październiku 2021<sup>61</sup>, jak trafnie zauważył T. Grabia.

Jest przy tym rzeczą oczywistą, że bank centralny nie ma w 100% wpływu na to, jakie zjawiska (ekonomiczne (w tym kryzysowe) czy polityczne (np. wojny)) w skali regionalnej, krajowej, europejskiej i ogólnoswiatowej mogą zaistnieć, a które będą wpływały na gospodarkę światową i gospodarki krajowe<sup>62</sup>.

## Wnioski

Kwestia aksjologicznego podejścia do funkcjonowania rynków finansowych jest obecnie fundamentalna<sup>63</sup>. Wartości określają ład w dziedzinie działalności gospodarczej, w obrębie rynków finansowych, w tym rynku bankowego<sup>64</sup>, leżą zawsze w tle każdej instytucji prawnej (zakładając istnienie racjonalnego prawodawcy)<sup>65</sup>. Taką instytucją jest także bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej, w działaniach którego aksjologia jest szczególnie widoczna, w tym w określonym przepisami prawa celu jego działalności.

Cel działalności polskiego banku centralnego został określony w Konstytucji RP, a ponadto w u.NBP. Cel konstytucyjny i cel ustawowy polskiego banku centralnego są względem siebie komplementarne, nie pozostają w sprzeczności, pomimo różnego rozłożenia w nich akcentów. Nie są też celami „samymi w sobie”, są w nich „zakodowane” przez prawodawcę wartości, które mają określony wymiar praktyczny, pomimo braku ich wyraźnego dookreślenia przez prawodawcę. Próby w tym względzie podejmowane są przez doktrynę prawa i przedstawicieli nauk ekonomicznych. Istota rzeczy sprowadza się do tego, że polski bank centralny, w zależności od potrzeb, powinien prowadzić elastyczną politykę pie-

<sup>60</sup> T. Grabia, *Reakcje Narodowego Banku Polskiego na zmiany stóp inflacji i wzrostu gospodarczego w czasie pandemii COVID-19*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2022, nr 3(360), s. 29.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Szerzej na temat pożądaných kierunków polskiej polityki gospodarczej zob. P. Banaszyk, M. Gorynia, op. cit., s. 149–161. Zob. też P. Rosik, *Kryzys goni kryzys*, „Gazeta Bankowa” 2022, nr 12(1260), s. 14–17.

<sup>63</sup> J. Szambelańczyk, *Stabilność systemu finansowego a paradygmat bankowości*, „Finanse. Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” 2010, nr 1(2), s. 40.

<sup>64</sup> Por. A. Powałowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, nr 329(3977), s. 221, 223; T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, nr 3, s. 167–170.

<sup>65</sup> J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 13.

niężą, próbując „godzić” czasem sprzeczne ze sobą wartości. Ostatecznym celem powinny być przy tym zawsze: wszechstronny rozwój gospodarczy państwa i podnoszenie stopy życiowej obywateli. Dbałość o wartość polskiego pieniądza, stabilny poziom cen, to cele pozostawione w gestii banku centralnego, lecz podkreślenia wymaga, że nie działa on w próżni – oddziałuje na realne otoczenie, a to otoczenie oddziałuje na niego. Stąd jego wpływ na osiągnięcie określonych przez prawodawcę celów zawsze będzie w pewnym stopniu ograniczony. Mogą też pojawić się konflikty podczas realizacji celu działalności banku centralnego, zarówno w obrębie tego banku, jak i poza nim (w szczególności z Rządem, Parlamentem, rynkami finansowymi, społeczeństwem). Nie są to sytuacje „nadmierzalne” w warunkach gospodarki rynkowej, konflikt to zjawisko naturalne, nikt bowiem nie ma monopolu na rację. Ważne jest jednak dążenie do komplementarności, synergii w działaniach, aby osiągnąć optimum w dążeniu do pomysłności gospodarczej, jednak – co wymaga wyraźnego podkreślenia – nie za cenę utraty niezależności przez bank centralny.

## Bibliografia

### Literatura

- Baka W., *Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 5.
- Banaszyk P., Gorynia M., *Uwarunkowania polskiej polityki gospodarczej po roku 2022*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, R. 84, nr 2.
- Bartoszewicz M., *Komentarz do art. 227*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el.
- Blinder A.S., *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, Warszawa 2001.
- Błaszczak P., *Stabilność cen – sposoby definicji oraz wyzwania dla polityki pieniężnej*, „Materiały i Studia” 2010, nr 249.
- Ciak J., *Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7.
- Fedorowicz M., *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 11(3867).
- Fojcik-Mastalska E., *Prawo bankowe w zarysie*, Wrocław 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Grabia T., *Reakcje Narodowego Banku Polskiego na zmiany stóp inflacji i wzrostu gospodarczego w czasie pandemii COVID-19*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2022, nr 3(360).
- Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1.

- Grądalski F., Guzikowska P., *Polityka gospodarcza w warunkach podwyższonej inflacji*, [w:] M. Kaleta, M. Laska, D. Żuchowska (red.), *Polityka gospodarcza wobec współczesnych wyzwań*, Toruń 2022.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 6.
- Iwanicz-Drozdowska M., Lepczyński B., *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5.
- Jurkowska A.M., *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Pieniądze i Więź” 2005, nr 1(26).
- Kiedrowska M., Marszałek P., *Bank centralny i stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 6.
- Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część 1*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3.
- King M., *Challenges for Monetary Policy: New and Old*, [w:] *New Challenges for Monetary Policy*, Jackson Hole 1999.
- Koperkiewicz-Mordel K., *Narodowy Bank Polski jako bank centralny*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2003.
- Kosieradzka E., *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Nadolska A., *Stabilność finansowa jako naczelną zasadą prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 1.
- Nadolska A., *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawno-porównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1(66).
- Nieborak T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, Poznań 2008.
- Nieborak T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, nr 3.
- Powałowski A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, nr 329(3977).
- Sarnecki P., *W sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Sobczak J., *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4(165).



- Szambelańczyk J., *Stabilność systemu finansowego a paradygmat bankowości*, „Finanse. Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” 2010, nr 1(2).
- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1(26).
- Szpringer W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015.
- Szpringer Z., *Opinie, Glosy, Recenzje, Noty, Polemiki. A. Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtyna A., *Kontrowersje wokół niezależności banku centralnego a przyszły status NBP*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 3.
- Zawadzka, P.W., Banaszczak-Soroka U., Stanisławiszyn P. i in., *Komentarz do art. 3*, [w:] P.W. Zawadzka, U. Banaszczak-Soroka, P. Stanisławiszyn i in., *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

### **Orzecznictwo**

- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, LexPolonica nr 364461, OTK-A 2003, nr 9, poz. 95.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U. 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Protokół (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz.Urz.U.E.C 2008 Nr 115, s. 201.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.
- Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, t.j. M.P. z 2022 r. poz. 231.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 762.

## The Values Expressed by the Legislator in the Purpose of the Activity of the National Bank of Poland. Selected Issues

### Abstract

The aim of the study is to show that the values expressed by the legislator in the purpose of the activity of the National Bank of Poland, both defined in the Constitution of the Republic of Poland and in the NBP Act, are complementary to each other, and that the purpose of the activity of the Polish central bank is not a „blank word” of the legislator. At the same time, it will be shown that there may be conflicts regarding its implementation, which may take place within the central bank as well as outside it. However, it is important to strive for coordination in this regard. The article puts forward the following hypothesis: the purpose of the activity of the National Bank of Poland, as defined by law, is not unambiguous; the legislator has „encoded” values in it, the interpretation of which and, consequently, the implementation of the purpose of the activity of the central bank of the Republic of Poland may cause conflicts, and for the economy, society, the state, synergy in this regard is optimal.

**Keywords:** National Bank of Poland, values, the purpose of the central bank’s activity defined by law, conflict, coordination.