

REMIGIUSZ CHEĆIŃSKI
MICHAŁ PRZYCHODZKI

WPROWADZENIE DO POLSKIEJ PRAKTYKI USTROJOWEJ
KONCEPCJI NIEZALEŻNEGO BANKU CENTRALNEGO
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

WSTĘP

Wydaje się, że obecnie istnieje pewien konsensus co do pozycji banku centralnego w demokratycznym systemie instytucjonalnym. Oczywiście, rozwiązania obowiązujące w poszczególnych krajach są różne, jednak łączy je wyraźne podkreślenie znaczenia niezależności i wyodrębnienie banku centralnego od organów tradycyjnej egzekutywy. Artykuł niniejszy pokrótce przybliży rozwój bankowości centralnej w zakresie niezależności, ze szczególnym uwzględnieniem implementacji idei niezależnego banku centralnego w Polsce, jednakże pokazanej na szerszym tle rozwiązań unijnych i wybranych krajów europejskich.

W pierwszej części nastąpi próba teoretycznego scharakteryzowania niezależności banku centralnego i pokazanie jej wymiarów. Następnie zostanie pokrótce nakreślona ewolucja pozycji wybranych banków centralnych, będąca wprowadzeniem historycznym do trzeciej, zasadniczej części artykułu, pokazującej wprowadzenie do praktyki ustrojowej koncepcji niezależnego banku centralnego, ze szczególnym uwzględnieniem polskich regulacji. Co jednak ważne, ukształtowanie pozycji polskiego banku centralnego nie odbywało się w próżni, lecz było wraz z procesami o zasięgu międzynarodowym.

Mgr REMIGIUSZ CHEĆIŃSKI – doktorant w Zakładzie Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław; e-mail: remik.checinski@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-0523-8045>

MICHAŁ PRZYCHODZKI – Międzyobszarowe Indywidualne Studia Humanistyczne i Społeczne Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Fredry 10, 61-717 Poznań; e-mail: m_przychodzki@wp.pl; <https://orcid.org/0000-0002-2217-3346>

TREŚĆ KONCEPCJI NIEZALEŻNOŚCI BANKU CENTRALNEGO

W ujęciu najbardziej generalnym, koncepcja niezależności oznacza wyodrębnienie banku centralnego od organów państwa. Pojęcie to ma charakter wieloaspektowy. W teorii występują różne ujęcia niezależności banku centralnego. Dokonując podziału najbardziej ogólnego, wyróżnić można niezależność polityczną – dotyczącą ustalania celów polityki pieniężnej, i ekonomiczną – dotyczącą doboru środków jej realizacji¹. W ramach niezależności szczególny nacisk kładzie się na relacje z rządem². Niezależny bank centralny nie może być dyspozycyjny wobec władzy wykonawczej. Podkreśla się też znaczenie zakazu finansowania wydatków budżetowych przez bank centralny, co ogranicza pole nacisków ze strony rządowej. Wydaje się, że najbardziej operatywnym i najczęściej spotykanym w teorii sposobem charakteryzowania niezależności banku centralnego jest określenie jej trzech wymiarów: personalnego, finansowego oraz funkcjonalnego³.

Niezależność personalna oznacza w pierwszej kolejności minimalizację wpływu rządu i Ministra Finansów na obsadę organów banku. Gwarancjami tej niezależności są: kadencyjność i nieodwoływalność piastunów organów, wymogi współdziałania przedstawicieli różnych władz i uzyskania większości kwalifikowanej przy powoływaniu (oraz odwoływaniu) członków organów banku, zasada niepołączalności z innymi stanowiskami publicznymi, zakaz wykonywania innej działalności, sprawowanie członkostwa w partii politycznej czy związku zawodowym, wysokie uposażanie. Możliwość odwołania ograniczona jest zwykle wyłącznie do przypadków obiektywnych, takich jak popełnienie przestępstwa umyślnego ściągane go o oskarżenia publicznego czy niezdolność do dalszego pełnienia funkcji.

Aspekt finansowy niezależności oznacza zdolność do samofinansowania oraz kompetencje do decydowania o przeznaczeniu zysku przez organy banku, ponadto co najmniej ustawowym poziomie regulacji w tym zakresie. Wiąże się też zwykle z zakazem kredytowania rządu przez bank centralny. Wykluczenie finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny uwalnia go spod presji organów władzy (w szczególności egzekutywy).

Wymiar funkcjonalny niezależności oznacza kompetencje banku do samodzielnego kształtowania i realizowania polityki pieniężnej. Bank centralny samodzielnie określa swoje cele oraz dobiera środki działania (będąc w tej swobodzie ograniczo-

¹ P. MARSZAŁEK, *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności cen*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 73.

² A. BLINDER, *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo: CeDeWu 2001, s. 84-86.

³ Zob. E. MYŚLAK, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013, s. 138-139.

ny wyłącznie przepisami prawa). W Unii Europejskiej z niezależności funkcjonalnej wyodrębnia się niezależność instytucjonalną, oznaczającą zakaz pobierania instrukcji czy poleceń od jakiegokolwiek innego organu czy instytucji⁴.

OD BANKU PRYWATNO-PUBLICZNEGO DO MODELU ZALEŻNOŚCI OD RZĄDU

W początkowej fazie rozwoju banki centralne były przeważnie powoływane w formie spółek handlowych. O ich pozycji i znaczeniu decydowały specjalne przywileje. Miały więc one charakter mieszany, publiczno-prywatny. Nie inaczej było w przypadku banku centralnego o najdłuższej historii – Banku Narodowego Szwecji. Jego początków szukać należy w XVII w., kiedy to w 1668 r. na polecenie Riksdagu – szwedzkiego parlamentu – powstał *Riksbanks Standens Bank*. Swoją obecną nazwę – *Sveriges Riksbank* – otrzymał dopiero w 1866 r. za sprawą aktu królewskiego⁵. W 1897 r. wydany został akt, na mocy którego Szwedzki Bank Narodowy otrzymał prawo do emisji banknotów. Prawo do kontrolowania wysokości stóp procentowych Bank Szwedzki otrzymał w 1931 r. Bankiem o prawie równie długiej historii jest Bank Anglii, ustanowiony w 1694 r.; założony w warunkach wojen z Francją. Początkowo jego głównym zadaniem było sprawowanie pieczy nad skarbcem państwa oraz zarządzanie długami. Swoją działalność zaczął od udzielania państwu pożyczek w zamian za otrzymane prawo emisji banknotów⁶. Wzrost największego znaczenia Banku w polityce wewnętrznej kraju przypada na XVIII w. Wtedy dokonano kilku istotnych z punktu widzenia dalszego rozwoju bankowości centralnej w Anglii reform. Bank otrzymał pewne kompetencje w przedmiocie długu narodowego oraz funduszu amortyzacyjnego. Dzięki swojej szczególnej pozycji w kraju i dobrych stosunkach z monarchą, Bank do połowy XIX w., jako jedyna instytucja, występował w formie spółki kapitałowej z ograniczoną odpowiedzialnością, co było wówczas wyjątkowym przywilejem⁷. W 1844 r., za sprawą tzw. *Peel Act*, Bank Anglii otrzymał prawo do emisji pieniądza⁸.

⁴ Tamże.

⁵ <http://www.riksbank.se/en/The-Riksbank/History/Money-and-power-the-history-of-Sveriges-Riksbank/> [dostęp: 21.06.2017].

⁶ H. GRONKIEWICZ–WALTZ, *Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa: Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu „Olympus” 1994, s. 55.

⁷ <http://www.bankofengland.co.uk/about/Pages/history/default.aspx> [dostęp: 21.06.2017].

⁸ J. BRZOZOWSKA, *Niezależności Narodowego Banku Polskiego na tle historii bankowości*, praca dyplomowa napisana pod kierunkiem dr Zofii Florczak–Nowak, mps, Warszawa 2002, s. 14.

Z kolei współczesny polski bank centralny wywodzi swą historię od Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, powołanej do życia niemieckim rozporządzeniem z 9 grudnia 1916 r.⁹ W początkowych latach swojego funkcjonowania była jedynym bankiem na ziemiach polskich posiadającym prawo do emisji pieniądza. Działalność Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej przypadła na trudny okres, gdyż Polska właśnie odzyskała niepodległość, co wiązało się z nikłymi dochodami skarbowymi. Rząd II Rzeczypospolitej, borykając się z problemem ustalania granic państwa oraz koniecznością jego odbudowy po zniszczeniach wojennych, zmuszony był do pożyczania środków od innych państw, co powodowało narastający dług państwowy. Ówczesna waluta – marka polska – szybko traciła na swojej sile; narastająca inflacja w 1923 r. przerodziła się w hiperinflację, co było jedną z przyczyn podjęcia decyzji o zlikwidowaniu Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej i powołaniu na jej miejsce Banku Polskiego. Jednocześnie markę polską zastąpiono złotym¹⁰. Wydana w 1924 r. ustawa o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej¹¹ w art. 1 ust. 11 lit. b zakładała powołanie do życia banku emisyjnego na mocy specjalnego statutu, jako banku akcyjnego z udziałem państwa. Nadzór państwa nad tym bankiem sprowadzał się do mianowania prezesa banku, zatwierdzania kierowników oraz udzielania prawa do emisji biletów bankowych. Nowopowstały bank miał otrzymać majątek ze zlikwidowanej już Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej. Statut został nadany Bankowi na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego¹². W Statucie Banku Polskiego ustalona została struktura banku, jego kompetencje oraz relacje z organami władzy państwowej. Władzami banku było Walne Zebranie, Prezes Banku, Dyrekcja, Komisja Rewizyjna oraz Rada Banku. Przywilej wyłączności emisji biletów bankowych został zastrzeżony jedynie do roku 31 grudnia 1944 r., po którym wygasł.

Podczas kryzysu w latach trzydziestych i czterdziestych zauważalna w Europie stała się sytuacja, w której to państwa coraz bardziej ograniczały autonomię banków narodowych w swoich krajach. Spowodowane to było walką z narastającą inflacją i spadkiem wartości waluty narodowej, z czym banki nie potrafiły sobie poradzić. Takie zastosowania mogliśmy zaobserwować w Polsce, kiedy po przejściu z inflacji w hiperinflację szereg uprawnień przysługujących Bankowi Polskiemu przeszedł na rzecz rządu. Rozwiązania te były też przyjmowane, aby ustabilizować ceny w kraju oraz zapewnić rządzącym poparcie w najbliższych

⁹ Tamże, s. 25.

¹⁰ C. LESZCZYŃSKA, *Polska Bankowość Centralna 1828-1989. Bank Polski, Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, Bank Polski SA*, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2007, s. 38.

¹¹ Dz. U. z 1924 r. Nr 4, poz. 28.

¹² Dz. U. z 1924 r. Nr 8, poz. 75.

wyborach. W kwietniu 1936 r. za sprawą dekretu o obrocie pieniężnym z zagranicą oraz obrocie zagranicznymi i krajowymi środkami płatniczymi, Bank utracił całkowicie swoją autonomię. Dzięki tym rozwiązaniom rząd polski uzyskał możliwość przebudowy struktury gospodarki oraz mógł przywrócić równowagę finansową spowodowaną przez kryzys¹³. Podczas kryzysów pojawiła się również opinia dotycząca pozycji banku centralnego jako równorzędnego partnera w polityce finansowej razem z rządem. Bank powinien prowadzić swoją politykę finansową w taki sposób, aby nie stanowiła ona zagrożenia dla stabilizacji cen w kraju¹⁴.

Po drugiej wojnie światowej kontynuowano podporządkowywanie banków centralnych celom polityki gospodarczej rządu. Wiele banków, dotąd działających w formie spółek (w tym Bank Anglii), zostało znacjonalizowanych. Bank postrzegano wówczas jako instytucję bardziej wykonującą zleczone przez rząd zadania niż kreującą własną politykę. Dodatkowo, swobodę działania banków centralnych ograniczały zasady systemu z Bretton Woods¹⁵. W sytuacji oparcia światowego systemu walutowego na parytecie złota swoboda polityki emisyjnej właściwie nie istniała, wolumen pieniądza był ściśle uzależniony od posiadanych rezerw kruszcowych i walutowych. Usztywnienie kursów walutowych jasno zdefiniowało rolę banku jako strażnika wartości waluty, zobowiązanego do przeprowadzania operacji otwartego rynku – zakupu i sprzedaży walut w celu utrzymania założonego kursu¹⁶.

W latach 80-tych XX w. rozpoczął się proces zwiększania kompetencji banków centralnych i ich uniezależniania od rządów. Wpływ na zmianę myślenia o bankowości centralnej miały zachodzące procesy integracji europejskiej oraz problemy światowej gospodarki, kryzys naftowy i upadek systemu z Bretton Woods. Dokumentem, o którym warto wspomnieć, był raport Wernera z 1970 r.¹⁷

¹³ C. LESZCZYŃSKA, *Zarys Polskiej Bankowości Centralnej*, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2010, s. 32.

¹⁴ GRONKIEWICZ–WALTZ, *Bank centralny*, s. 36.

¹⁵ Ustalony na konferencji międzynarodowej w 1944 r. system walutowy oparty był na parytecie złota i sztywnych kursach walutowych. Każdej jednostce walutowej przypisano jej wartość określoną w wadze złota. Zostały również określone sztywne kursy walut względem dolara, który był jedyną walutą wymienną na złoto. Organizacją sprawującą pieczę nad funkcjonowaniem systemu walutowego został Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Zadaniem krajowych banków centralnych było utrzymywanie wymiennalności emitowanych przez nie walut na dolara po stałym kursie (dopuszczalne były wahania o nie więcej niż 1%, a od 1971 r. – nie więcej niż 2,25%), za: W. RUTKOWSKI, *Międzynarodowy System Walutowy – możliwości nowych rozwiązań*, Informacja nr 753, Warszawa: Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 2000, s. 1-2.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community* – “Werner Report”, „Bulletin of the European Communities”, Supplement 11 (1970).

Zawarto w nim propozycję stworzenia wspólnotowego systemu banków centralnych, niezależnego od rządów państw członkowskich¹⁸. Koncepcja ta była później rozwijana, a swój ostateczny kształt znalazła w raporcie Delorsa z 1989 r.¹⁹ Uznano wówczas, że nadzorowanie polityki pieniężnej większości państw europejskich jest praktycznie niemożliwe, dlatego konieczne jest wprowadzenie jednolitej polityki pieniężnej za sprawą unii walutowej. Europejski Bank Centralny jako organ, na którego barkach spoczywałoby prowadzenie takiej jednolitej polityki walutowej musiałby mieć wyłączne prawo do emisji pieniądza dostępnego w Unii. Stworzenie takiego organu wymagałoby od państw, które zdecydowałyby się wstąpić do takiej unii walutowej, przekazania części swoich uprawnień z zakresu polityki pieniężnej właśnie na Europejski Bank Centralny [dalej: EBC]. Inaczej niemożliwe byłoby prowadzenie jednolitej polityki przez EBC, który nie byłby wyposażony w odpowiednie instrumenty do koordynacji wszystkich działań. W ramach planów przyjęto też zasadę, iż deficyt budżetowy nie może być pokrywany za pomocą kredytu z banku centralnego. Banki członkowskie powinny być również uniezależnione od rządów²⁰.

Założenia planu Delorsa znalazły odbicie w Traktacie z Maastricht²¹. Centrum konstrukcji europejskiego systemu banków centralnych został Europejski Bank Centralny. Jego władzą miała być Rada Prezesów, złożona z zarządu EBC oraz prezesów banków centralnych dwunastu państw członkowskich. Bankowi miała być powierzona wyłączność w zakresie ustalania celów i realizowania polityki pieniężnej. Autonomia personalna gwarantowana była m.in. przez długą, ośmioletnią kadencję Prezesa i pozostałych członków zarządu. Zgodnie z art. 109a, Prezesa, wiceprezesów i pozostałych członków zarządu wybierano przez wspólne porozumienie rządów państw członkowskich na najwyższym europejskim szczeblu decyzyjnym – szefów państw lub rządów, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Radą EBC. Włączenie w proces wybierania najważniejszych instytucji wymuszało uzyskanie konsensusu i wzmacniało mandat zarządu. Wybrane mogły być osoby o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie pieniądza i bankowości. Niemożliwe było odnowienie mandatu (Art. 109a ust. 2 Traktatu z Maastricht). Rozwiązanie to wzmacniało niezależność zarządu, gdyż w przeciwnym wypadku mogłoby dojść do pewnej dyspozycyjności względem wpływowych państw członkowskich, w celu zabiegania o ponowny wybór.

¹⁸ K. SZELAĞ, *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2003, s. 14.

¹⁹ *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, April 1989.

²⁰ Tamże.

²¹ Dz. U. C 191 z 29.7.1992.

Rozwiązania przyjęte na szczeblu europejskim wywołały zmiany legislacyjne w państwach europejskich. Nastąpiły one również we wskazanych wcześniej przykładowych państwach – Anglii i Szwecji. Jest to tym bardziej ciekawe i wyraźnie pokazuje trend, jaki nastąpił wówczas w rozwoju bankowości centralnej, gdyż wymienione państwa nie znalazły się ostatecznie w unii walutowej. Gwarancje niezależności szwedzkiego banku centralnego znajdują się w rozdziale IX szwedzkiej konstytucji „Władza finansowa”. Wprowadzone zostały ustawą nr 1402 z 1998 r.²² Zgodnie z rozdz. 9 § 12 Konstytucji Królestwa Szwecji dotyczącym władzy finansowej, Bank Szwecji związany jest z parlamentem. Riksdag wybiera 11 komisarzy Banku, którzy dokonują wyboru Zarządu. Również komisarze usuwają członków zarządu z urzędu, jednakże jest to możliwe wyłącznie w przypadku poważnych zaniedbań lub gdy nie są w stanie wykonywać obowiązków ze względu np. na stan zdrowia. Kontrola Riksdagu nad Bankiem odbywa się poprzez udzielanie corocznego absolutorium każdemu z komisarzy. Jego nieuzyskanie skutkuje koniecznością ustąpienia z urzędu. Konstytucja gwarantuje Bankowi Szwecji wyłączne prawo emisji banknotów i monet oraz niezależność od innych instytucji.

Niezależność operacyjna i swoboda ustalania stóp procentowych została przyznana Bankowi Anglii w 1998 r. w *The Bank of England Act* [dalej: BofE]²³. Ustawa ta określiła rolę Bank of England jako władzy monetarnej, banku państwa oraz nadzorcy systemu finansowego (Part II, 10.). Jako cele działania BofE zostały wskazane: stabilność cen oraz wspieranie polityki gospodarczej rządu (Part II, 11.). Kluczową rolę w zarządzaniu bankiem odgrywa Rada Dyrektorów, która ustala cele banku, strategię oraz zarządza rezerwami (Part I, 2.). Składa się z Gubernatora i jego trzech zastępców, powoływanych na 5 letnią kadencję przez Jej Królewską Mość na wspólny wniosek Premiera i Kanclerza oraz do 9 dyrektorów niewykonawczych, których kadencja wynosi 3 lata, powoływanych w takiej samej procedurze (Part I, 1-1A.).

POWSTANIE NIEZALEŻNEJ BANKOWOŚCI CENTRALNEJ W POLSCE

Do 1982 r. Prezes NBP powoływany był przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Finansów. Sytuowało to niską pozycję Prezesa i Banku w państwie. NBP nie dysponował samodzielnością w zakresie polityki pieniężnej. Dlatego też wzory banknotów i wartość nominalną pieniądza ustalał minister finansów na wniosek

²² <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja-a1r9.html> [dostęp: 21.06.2017].

²³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/11/contents> [dostęp: 21.06.2017].

Prezesa NBP. Wiceprezesów powoływała Rada Ministrów na wniosek uzgodniony przez Ministra Finansów i Prezesa NBP. Członków zarządu powoływała również Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów (do którego wniosek składał z kolei Prezes NBP). Był to wówczas bank funkcjonalnie podległy Radzie Ministrów, a właściwie Ministrowi Finansów, przez co nie mógł samodzielnie prowadzić polityki pieniężnej²⁴. Proces umacniania, przynajmniej w sferze symbolicznej, pozycji NBP rozpoczął się w 1982 r., kiedy zmieniono zasady powoływania Prezesa i wiceprezesów²⁵. Odtąd Prezesa powoływał Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Z kolei wiceprezesów powoływał premier na wniosek Prezesa NBP. Nastąpiło więc wyraźne poniesienie rangi mianowania władz banku.

Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim²⁶ nadal pozostawiała NBP w zależności funkcjonalnej od rządu. Polityka walutowa i dewizowa prowadzona była w uzgodnieniu z rządem, który miał decydujący głos w tych sprawach. Kursy walutowe ustalał Prezes NBP w porozumieniu z ministrem finansów. Również w zakresie gospodarki finansowej NBP nie dysponował niezależnością – Rada Ministrów badała i zatwierdzała bilans banku²⁷.

Pierwszy raz pojęcie niezależności NBP wprowadzono w Polsce w 1992 r.²⁸ Wiązało się to z kolejnym podniesieniem rangi wyboru jego władz. Wówczas wprowadzono tryb wyboru Prezesa polegający na akceptowaniu przez Sejm kandydata wskazanego przez Prezydenta. Oznaczało to z jednej strony wyższą rangę, z drugiej wymagało poszukiwania kandydata, którego skłonne są zaakceptować zarówno głowa państwa, jak i legislatura²⁹. NBP uzyskał wówczas swobodę w kształtowaniu norm ostrożnościowych i kontroli przepływów kapitałowych. W 1996 r. NBP uzyskał niezależność w zakresie kształtowania celów operacyjnych polityki monetarnej³⁰.

Pełna realizacja koncepcji niezależnego banku centralnego w Polsce nastąpiła w Konstytucji 1997 r.³¹ oraz w ustawie o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r.³² Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła i zagwarantowała silną niez-

²⁴ Art. 21 i 25 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe, Dz. U. Nr 20, poz. 108. W. KAPUŚCIŃSKA, *Dwudziestolecie polityki pieniężnej NBP. Wpływ transformacji i integracji gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 71 (2009), z. 2, s. 281.

²⁵ Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 56.

²⁶ Dz. U. z 1989 r. Nr 4, poz. 22.

²⁷ LESZCZYŃSKA, *Polska Bankowość Centralna*, s. 39.

²⁸ Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 20, poz. 78.

²⁹ KAPUŚCIŃSKA, *Dwudziestolecie polityki pieniężnej NBP*, s. 282.

³⁰ LESZCZYŃSKA, *Zarys Polskiej Bankowości Centralnej*, s. 57.

³¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

³² Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938.

leżność banku centralnego, natomiast jej dyspozycje zostały szczegółowo rozwinięte w ustawie.

Niezależność personalna przejawiała się w trybie powoływania organów, wymagających współpracy przedstawicieli dwóch władz: wykonawczej i ustawodawczej (co jest wyrazem braku podległości którejkolwiek z nich), a także niemożliwością dowolnego odwoływania osób piastujących funkcje w tych organach. Utrzymano obowiązującą dotychczas procedurę. Rząd oraz minister finansów nie posiadają żadnego wpływu na obsadę personalną organów NBP. Kompetencje w tej dziedzinie podzielone są pomiędzy Sejm, Senat i Prezydenta (art. 227 ust. 5 Konstytucji). Włączenie w procedury powoływania piastunów organów NBP zarówno legislatury, jak i głowy państwa wzmacnia mandat władz Banku, wymusza swego rodzaju konsensus polityczny oraz sprzyja pluralistycznemu ukształtowaniu składu Rady Polityki Pieniężnej. Zgodnie z art. 227 ust. 3 Konstytucji i art. 9 Ustawy o NBP, Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta, co sprawia, że konieczne jest wyznaczenie takiego kandydata przez Prezydenta, który zostanie zaakceptowany przez Sejm. Rozwiązanie takie sprzyja poszukiwaniu kompromisu i wyborowi kandydata dobrze przygotowanego merytorycznie, w szczególności w przypadku, gdy głowa państwa wywodzi się z innej opcji politycznej niż większość sejmowa. Symbolicznym wyrazem niezależności Prezesa NBP jest składanie przysięgi Sejmowi oraz jej uroczysta forma.

Członków Rady Polityki pieniężnej wybierają w liczbie po trzech: Sejm, Senat i Prezydent (art. 227 ust. 5 Konstytucji oraz art. 13 ustawy o NBP). Warto zwrócić uwagę, że dotychczasowa praktyka ustrojowa III Rzeczypospolitej w zakresie obsady organów Banku zasługuje na pozytywną ocenę. Wybierane są osoby posiadające wysoką wiedzę z zakresu gospodarki, zwykle profesorowie nauk ekonomicznych. To sprawia, że przez całe minione 20 lat organ ten zachował charakter ekspercki. Wyrazem tego są wewnętrzne podziały w Radzie, przebiegające według poglądów na politykę pieniężną (łagodną lub restrykcyjną), nie zaś według sympatii politycznych³³. Decydujący wpływ na obsadę zarządu Banku ma Prezes, który przedstawia Prezydentowi kandydatów na wiceprezesów (art. 17 ustawy o NBP).

Gwarancją niezależności i właściwego wykonywania funkcji przez Prezesa jest zakaz przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia jakiejkolwiek działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością piastowanego urzędu (art. 227 ust. 4 Konstytucji). Podobny zakaz, choć

³³ Por. *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, red. A. Pomorska, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej 1999, s. 49.

o randze już nie konstytucyjnej, a ustawowej, znaleźć można w art. 14 ust. 2 ustawy o NBP. Członkowie RPP na okres kadencji muszą zawiesić działalność w partii lub w związku zawodowym. Złamanie tego zakazu jest jednym z powodów pozwalających na odwołanie członka Rady. Ponadto, członkowie Rady Polityki Pieniężnej nie mogą zajmować żadnych innych stanowisk i podejmować działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską (art. 14 ust. 1 ustawy o NBP). Rada może wyrazić zgodę na zajmowanie stanowisk w organizacjach międzynarodowych.

Odwołanie piastunów organów NBP może nastąpić tylko w przypadkach i trybie określonych w ustawie. Członkowie zarządu zależni są od Prezesa NBP, który wnioskuje do Prezydenta o ich powołanie i odwołanie. Bez wniosku Prezesa, Prezydent nie może w żaden sposób ingerować w skład zarządu. Ustawa stworzyła zamknięty katalog możliwości odwołania Prezesa NBP, zawężony tylko do czterech przypadków:

- niewypełniania obowiązków wskutek długotrwałej choroby;
- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo;
- złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
- orzeczenia przez Trybunał Stanu zakazu sprawowania stanowisk kierowniczych lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych (art. 9 ust. 5 ustawy o NBP).

Również członkowie Rady Polityki Pieniężnej mogą być odwołani wyłącznie w wyjątkowych wypadkach:

- choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji;
- złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
- skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione przestępstwo;
- złamania zakazu niepołączalności (art. 13 ust. 5 ustawy o NBP).

Niezależność finansowa NBP przejawia się zdolnością do samofinansowania oraz kompetencją w zakresie decydowania o spożytkowaniu zysków. Zasady gospodarki finansowej NBP zostały określone w art. 60-70 ustawy o NBP. Fundusze własne NBP zostały podzielone na fundusz statutowy i fundusz rezerwowy. Art. 61 ustawy o NBP określił wysokość funduszu statutowego na 1,5 mld zł. Fundusz rezerwowy miał być tworzony z odpisów z zysku NBP, dokonywanych w terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego NBP, aż do osiągnięcia

przez ten fundusz równowartości funduszu statutowego³⁴. Wysokość odpisów została określona na 5% rocznego zysku. Art. 62 określił możliwość stosowania funduszu rezerwowego wyłącznie na pokrycie strat bilansowych NBP.

Kontrola rocznego sprawozdania finansowego stała się właściwie jedynym uprawnieniem kontrolnym Rady Ministrów względem NBP. Prezes NBP przedstawia je rządowi w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku obrotowym. Rada Ministrów podejmuje natomiast decyzję w przedmiocie jego zatwierdzenia. Należy jednak zwrócić uwagę, że brak zatwierdzenia nie pociąga za sobą konsekwencji w sferze praw i obowiązków banku centralnego. Jeszcze przed przekazaniem Radzie Ministrów, sprawozdanie to jest badane przez biegłego rewidenta wyznaczonego przez Radę Polityki Pieniężnej – mamy więc tu element kontroli wewnętrznej. Art. 69 ustawy o NBP określa termin 14 dni, liczony od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego, do dokonania przez Bank wpłaty do budżetu z rocznego zysku. O wysokości tej wpłaty decyduje zarząd NBP. Nie występuje też instytucja udzielania absolutorium kierownictwu NBP z powodu niedokonania planowych wpłat do budżetu Państwa (np. wskutek poniesienia nieuzasadnionych strat)³⁵.

W zakresie niezależności funkcjonalnej, Konstytucja oraz ustawa o NBP zagwarantowały Bankowi wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Założenia polityki pieniężnej Bank jedynie przedstawia Sejmowi do wiadomości. Żaden inny organ nie został upoważniony do działania w tej materii³⁶. Przepisy art. 31-37 ustawy o NBP zagwarantowały wyłączność kompetencji Prezesa NBP w zakresie emisji znaków pieniężnych.

Niezależność NBP wzmocnił także przepis art. 5 ust. 2 ustawy o NBP, zakazujący Bankowi bycia udziałowcem bądź akcjonariuszem osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową na rzecz instytucji finansowych, Skarbu Państwa lub mających dla NBP istotne znaczenie w zakresie działania na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Celem ustanowienia tego zakazu jest zapobieganie ewentualnemu konfliktowi interesów oraz próbom nacisków na władze Banku, by podejmowały przedsięwzięcia w celach innych niż przez niego samego założone (np. prowadzenia inwestycji ważnych politycznie).

³⁴ A. MIKOS, *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2006, s. 121.

³⁵ Tamże.

³⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2017 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112.

Ustawa o NBP wyraźnie podkreśliła charakter informacyjny kompetencji organów władzy wykonawczej i ustawodawczej względem już wybranych władz NBP. Zgodnie z art. 21 ustawy, NBP przekazuje organom państwa założenia swojej polityki oraz informacje na temat jej realizacji. Nie ma tu mowy o uzgadnianiu czy zatwierdzaniu. Na mocy art. 70 ustawy oraz art. 227 ust. 6 Konstytucji, Prezes NBP jest zobowiązany przedstawiać Sejmowi w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego roczne sprawozdanie z działalności NBP. Ustawa nie przewidywała przeprowadzania głosowania nad tym sprawozdaniem.

ZAKOŃCZENIE

W początkowej fazie rozwoju banki centralne były przeważnie powoływane w formie spółek kapitałowych. O ich pozycji i znaczeniu decydowały specjalne przywileje. Aż do końca lat dwudziestych następowało wzmocnianie ich pozycji i niezależności względem władz państwa. W dwudziestoleciu międzywojennym wzmocnieniu uległ także charakter publiczny banków centralnych. Daleko idącą niezależnością wykazywał się Bank Polski, krótko po jego powołaniu w 1924 r. Później jednakże niezależność ta została znacząco ograniczona przez władze II RP, co wiązało się ze spadkiem znaczenia tej instytucji i próbami podporządkowania jej rządowi. Uzależnienie od rządu oraz obniżenie rangi i pozycji banku centralnego było charakterystyczne dla państw europejskich po II wojnie światowej i wiązało się z przyjętymi wówczas koncepcjami dotyczącymi funkcjonowania światowej gospodarki, w tym systemu walutowego (porozumienie z Bretton Woods). Pozycja polskiego banku centralnego również po II wojnie światowej została ograniczona, choć oczywiście z zupełnie innych przyczyn. Gdy po 1989 r. Polska zaczęła ponownie czerpać wzorce ustrojowe od państw zachodnich, występował wyraźny trend do uniezależniania i wzmocniania pozycji banku centralnego. Warto nadmienić, iż kluczowy wpływ na przyjęcie i ukształtowanie paradygmatu niezależnego banku centralnego miał przebieg procesu integracji europejskiej. Aktem normatywnym, który wywarł kluczowy wpływ na kształt współcześnie dominującej koncepcji niezależnego banku centralnego, prowadzącego swobodną politykę pieniężną wedle własnego uznania, był Traktat z Maastricht. Zawarto w nim kilka zasad, według których reformowano banki centralne państw europejskich w kolejnych latach.

Przeprowadzane od 1989 r. reformy krok po kroku wzmocniały niezależność NBP, aż do Konstytucji z 1997 r., kiedy w pełni została przyjęta w Polsce kon-

cepcja niezależnego banku centralnego. Praktyka ustrojowa uczyniła z niego instytucję o charakterze wybitnie eksperckim. Ukształtowana w 1997 r. pozycja NBP w pełni wpisala się w obowiązujący w świecie euroatlantyckim paradygmat niezależnego banku centralnego.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej. Dz. U. Nr 4, poz. 28.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego, Dz. U. Nr 8, poz. 75.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz. U. Nr 140, poz. 938.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe, Dz. U. Nr 7, poz. 56.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 4, poz. 22.
- Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, Dz. U. C 191 z 29.7.1992.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2017 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112.

LITERATURA

- BLINDER Alan: Bankowość centralna w teorii i praktyce, Warszawa: Wydawnictwo: CeDeWu 2001.
- BRZOWSKA Joanna: Niezależności Narodowego Banku Polskiego na tle historii bankowości, praca dyplomowa napisana pod kierunkiem dr Zofii Florczak–Nowak, mps, Warszawa 2002.
- Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej, red. A. Pomorska, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej 1999.
- GRONKIEWICZ–WALTZ Hanna: Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa: Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu „Olympus” 1994.
- KAPUŚCIŃSKA Wiesława: Dwudziestolecie polityki pieniężnej NBP. Wpływ transformacji i integracji gospodarczej, *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny* 71 (2009), z. 2, s. 279-297.
- LESZCZYŃSKA Cecylia: Polska Bankowość Centralna 1828-1989. Bank Polski, Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, Bank Polski SA, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2007.
- LESZCZYŃSKA Cecylia: Zarys Polskiej Bankowości Centralnej, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2010.
- MARSZAŁEK Paweł: Koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności cen, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009.

- MIKOS Agnieszka: *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2006.
- MYŚLAK Ewa: *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013.
- RUTKOWSKI Witold: *Międzynarodowy System Walutowy – możliwości nowych rozwiązań*, Informacja nr 753, Warszawa: Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 2000.
- SZELAĞ Konrad: *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, Warszawa: Narodowy Bank Polski 2003.

WPROWADZENIE DO POLSKIEJ PRAKTYKI USTROJOWEJ
KONCEPCJI NIEZALEŻNEGO BANKU CENTRALNEGO
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie rozwoju bankowości centralnej w zakresie niezależności, ze szczególnym uwzględnieniem implementacji idei niezależnego banku centralnego w Polsce oraz na tle innych wybranych krajów. Sposób charakteryzowania niezależności banku centralnego został przeprowadzony pod wymiarem personalnym, finansowym oraz funkcjonalnym.

W początkowej fazie rozwoju banki centralne były przeważnie powoływane w formie spółek kapitałowych. O ich pozycji i znaczeniu decydowały specjalne przywileje. Aktem normatywnym, który miał kluczowy wpływ na kształt współcześnie dominującej koncepcji niezależnego banku centralnego, prowadzącego swobodną politykę pieniężną wedle własnego uznania, był Traktat z Maastricht. W Polsce kluczową stała się Konstytucja z 1997 r. oraz ustawa o NBP z 29 sierpnia 1997 r., które zagwarantowały silną pozycję i niezależność NBP względem organów państwa.

Słowa kluczowe: bank centralny; niezależność; polityka pieniężna; obsadzanie organów

IMPLEMENTATION OF CONCEPT OF INDEPENDENT CENTRAL BANK
IN LAW SYSTEMS

Summary

The article aims at compliance with the principles of central banking in terms of independence, with particular reference to the implementation of the independent central bank in Poland and against other selected countries. How to monitor characteristics, central mode of operation and functionality.

In the early stages of development, central banks were generally considered in the form of value systems. Their privileges and positions were determined. The Maastricht Treaty was a legal act that had a key influence in shaping today's dominant concept of an independent central bank, which pursued free monetary policy at its sole discretion. In Poland key legal acts became the 1997 Constitution and the NBP Act of 29 August 1997, which guaranteed the NBP's strong position and independence.

Key words: central bank; independence; monetary policy; filling posts