

Maria LEFIK*

UCHWAŁY RADY POLITYKI PIENIĘŻNEJ JAKO AKTY PRAWA WEWNĘTRZNEGO – PROBLEMATYKA ICH KLASYFIKACJI

1. Uchwały RPP jako przejaw działalności kolegalnej organu władzy publicznej

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są uchwały Rady Polityki Pieniężnej (RPP) będącej konstytucyjnym, kolegalnym organem władzy publicznej – jej wypowiedzi zarówno kreujące akty normatywne, jak i rozstrzygnięcia o charakterze konkretnym, czy wreszcie akty planistyczne.

Badanie i analiza rodzajowa uchwał RPP mogłyby się wprawdzie wydawać mniej znaczące ze względu na zobowiązanie traktatowe Polski do wejścia do strefy EURO. Wydaje się jednak, iż poglądy takie nie znajdują głębszego uzasadnienia nie tylko z powodu trudności spełnienia wymagań reguł konwergencji po stronie polskiej czy niebezpiecznych perturbacji, jakie przechodzi polityka pieniężna państw wchodzących w skład strefy Euro, co wstrzymuje wejście Polski do strefy Euro. Rzecz w istocie jest w tym, na ile doświadczenia polskie dotyczące charakteru prawnego, dyrektywności i efektywności uchwał RPP wymuszających równowagę i dyscyplinę pieniężną państwa, w tym zwłaszcza banków komercyjnych, mogą być przydatne dla ustroju całej Unii¹.

* Mgr, doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego, Uniwersytet Łódzki.

¹ Dyskusja na temat konieczności wprowadzenia tego rodzaju reform podejmowana jest już w Unii. Por. wykład prof. Manfreda Mosnera pt. *Kryzys, dowód konieczności opodatkowania na szczeblu UE*, w którym Autor domaga się nie tylko jednolitej polityki podatkowej, lecz i budżetowej oraz pieniężnej państw członkowskich; podają za: *Sprawozdanie z XII Kongresu*

Uchwała² to forma aktu prawnego zawierającego decyzje organu kolegialnego (np. Sejmu, Rady Ministrów, Sądu Najwyższego, rady gminy), choć nazwa „uchwała” używana jest także dla innych niż normatywne aktów kolegialnych.

Uchwałami są więc zarówno apel Sejmu, jak i projekty aktów normatywnych przedstawiane przez Radę Ministrów. Tak więc uchwałami są zbiorowe akty woli o charakterze niewiążącym i wiążącym; wśród zaś tych ostatnich – tak akty normatywne, jak i rozstrzygnięcia organów kolegialnych w indywidualnych sprawach i wreszcie w innych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Kolegialny charakter Rady Polityki Pieniężnej oznacza, że może się ona „wypowiadać” wyłącznie kolegialnie. Jest to jednak tego rodzaju organ kolegialny, w którym nie tylko prawnie znaczące jest stanowisko każdego z jej członków, ale ich stanowiska w trakcie głosowania są ujawniane, zgodnie z treścią art. 16 ust. 4 ustawy o NBP³, w Monitorze Sądowym i Gospodarczym po upływie 6 tygodni, ale nie później niż 3 miesiące od daty podjęcia uchwały. To oznacza, że jawnej ocenie publicznej podlega nie tylko efekt działania kolegialnego, ale także indywidualny wkład każdego z członków – jego przygotowanie fachowe oraz trafność zajętego stanowiska. Również kompleksowe oraz zarazem indywidualne stanowiska członków RPP znajdziemy w sprawozdaniu z wykonania założeń polityki pieniężnej za dany rok kalendarzowy. Jest to ujawnienie następcze ich stanowisk, z którego jednak wystąpieniem członkowie RPP muszą się liczyć, ponieważ jest udostępniane opinii publicznej. Tak więc uchwały są aktami organu kolegialnego, prezentowanymi w taki sposób, by znane było stanowisko każdego z jej członków. Nie zmienia to jednak kolegialnego charakteru tych uchwał. Rozstrzygnięcie większości jest zawsze stanowiskiem RPP. Jawność stanowisk jest wymagana ze względu na rangę spraw podejmowanych przez RPP oraz ich znaczenie

Europejskiego Stowarzyszenia Profesorów Prawa Podatkowego w Leuven w Belgii, oprac. M. Sęk, Kw. PP 2010/3–4, s.126 i n.

² „Uchwała to akt woli organu państwowego, samorządu spółdzielczego, organizacji społecznej lub zawodowej. Doniosła, zgodna uchwała. Uchwała zjazdu, Sejmu. Uchwała dotycząca czegoś. Uchwała o ochronie zabytków. Podjąć powziąć uchwałę. Zatwierdzić nieważnie uchwałę. Głosować nad uchwałą, przeciw uchwale. Uchwała obowiązuje nie obowiązuje” – zob. *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1994, s. 574.

³ Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 140, poz. 939, z późn. zm.

ekonomiczne i społeczne dla ogółu społeczeństwa – zwłaszcza, jeśli uwzględnimy niezależność działania RPP.

2. Podstawy klasyfikacji uchwał RPP

Celem artykułu jest analiza charakteru oraz mocy wiążącej uchwał wobec banków – jako aktów wykonawczych w dziedzinie prawa bankowego.

Zagadnienie to najwyraźniej przedstawia się w świetle zarówno samego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie K25/99 z dnia 28 czerwca 2000 r.⁴, jak i prezentowanych w trakcie postępowania różnorodnych stanowisk⁵. Stąd potrzeba dokładniejszego omówienia problemów wynikłych w trakcie tego procesu przed TK w odrębnej części artykułu.

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych uchwał należało jednak zbadać, czy wszystkie rodzaje uchwał Rady Polityki Pieniężnej, do wydawania których została ona upoważniona ustawowo, mają charakter aktów normatywnych, czy też mają charakter aktów planistycznych ze względu na swe skonkretyzowanie. Zarówno bowiem akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty prawa wewnętrznego – o których mówi art. 93 Konstytucji – są aktami normatywnymi.

Już zwrot językowy, zawarty art. 12 w zw. z art. 16 ust. 3 ustawy o NBP⁶ „ustalenie w formie uchwały” wskazuje nam, że akty RPP nie zawsze muszą być traktowane jako akty normatywne (tzn. generalne i abstrakcyjne), lecz mogą to być akty planistyczne o charakterze finansowym (tzn. wyrażone w pieniądzu), a także może to być komunikat, ustalenie (rozstrzygnięcie), np. co do wysokości stopy referencyjnej, stopy redyskonta weksla czy też stopy oprocentowania kredytów refinansowych, mające cechy aktów konkretnych.

⁴ Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648.

⁵ Por. **R. Tupin**, *Akty normatywne organów Narodowego Banku Polskiego oraz organów nadzorów nad rynkiem finansowym w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wyd. Sejm., Warszawa 2005; **C. Kosikowski**, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowania państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Wyd. TK, Warszawa 1999; **A. Mikos**, *Ustrojowa pozycja Banku Centralnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 131 i n. oraz literatura tam podana.

⁶ Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r.

Zatem wykładnia językowa zwrotu: „uchwała Rady Polityki Pieniężnej”, odnosząca się do poszczególnych przewidzianych w ustawach – uchwał RPP, prowadzi nas do wniosku, iż termin: „uchwała(y)” może oznaczać:

- 1) akt normatywny skierowany do podmiotów prawa bankowego, celem zastosowania i wykonania – np. uchwały dotyczące stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokości jej oprocentowania;
- 2) akt planistyczny – np. uchwały dotyczące założeń polityki pieniężnej;
- 3) komunikat skierowany do wszystkich zainteresowanych podmiotów – np. uchwały dotyczące stóp procentowych NBP, w których podane są konkretne wielkości liczbowe.

Wszystkie te tak różne rodzaje uchwał łączy to, że są wydane przez określony organ kolegialny – Radę Polityki Pieniężnej. Treść poszczególnych uchwał może być niejednorodna wewnątrznie i zróżnicowana, co dodatkowo poważnie utrudnia analizę.

Sumując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że nazwa „uchwała” bez dalszych oznaczeń kontekstowych niewystarczająco określa nam charakter aktu RPP. Kolegialność podejmowania uchwał nie jest bowiem dostatecznym wyróżnikiem i podstawą klasyfikacji.

Spośród wszystkich rodzajów uchwał, Konstytucja mówi tylko o założeniach polityki pieniężnej (art. 227 ust. 6 w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy o NBP), które RPP „ustala”, a następnie „przedkłada Sejmowi do wiadomości”, wraz z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

Założenia polityki pieniężnej (już uchwalone – „ustalone”) muszą być w sposób odpowiedni prezentowane, czyli przedstawione z projektem budżetu państwa, który obligatoryjnie przybiera formę projektu ustawy budżetowej (art. 221 Konstytucji). Założenia polityki pieniężnej są więc elementem koniecznym w procesie autoryzacji budżetu państwa. Nie są tylko obligatoryjnymi załącznikami lub objaśnieniami do projektu ustawy budżetowej, o jakich mowa w ustawie o finansach publicznych⁷, lecz odrębnym i samoistnym planem finansowym sporządzonym przez niezależny organ konstytucyjny, który samodzielnie uprzednio podjął już wiążące decyzje monetarne.

Niezależnie do tego, co już powiedziano, założenia te spełniają również funkcje objaśnienia i uzasadnienia dla projektu ustawy budżetowej – w zakresie,

⁷ Por. art. 142 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

w jakim stanowią „bazę” dla szacowania dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów państwa.

Przedłożenie owych założeń polityki pieniężnej przez RPP wraz z projektem ustawy budżetowej oznacza, że bez owej procedury przedłożenia, nie tylko procedura uchwalania ustawy budżetowej, ale i sama ustawa budżetowa byłaby wadliwa i ułomna z konstytucyjnego punktu widzenia. Wprawdzie założenia te nie stanowią bezpośredniej podstawy do rozstrzygnięć budżetowych, ale są zasadniczym elementem polityki monetarnej państwa sprawowanej niezależnie od polityki fiskalnej czy polityki wydatkowej zarezerwowanej dla parlamentu i rządu.

Zatem uchwały obejmujące założenia polityki pieniężnej – to także akty zarządzania finansowego, ale inne niż budżet państwa. Mimo swego prognostycznego charakteru jest to akt czynnego zarządu – wpływający na stan i kształt finansów państwa w danym roku, ustalony przez RPP we własnym zakresie i całkowicie samodzielny.

Regulacje prawne wymagają złożenia Sejmowi przez Radę sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Coroczna uchwała RPP w odniesieniu do sprawozdania z wykonania polityki pieniężnej ma wyłącznie charakter informacyjny. Nie przewiduje się żadnej formy ustosunkowania się Izby do jej treści i również regulamin Sejmu zachowuje w tym przedmiocie całkowite milczenie.

Ustawa o NBP w art. 17 ust. 3 pkt 1) czyni wyłącznie Zarząd NBP kompetentnym do realizacji uchwał Rady. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy, jednocześnie z przyjęciem sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej, Rada podejmuje uchwałę dokonującą oceny Zarządu NBP. Pozytywna nota oznacza uzyskanie absolutorium w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej za poprzedni rok finansowy, poprzez wykorzystanie operacji: otwartego rynku, depozytowo-kredytowych oraz naliczania i utrzymania rezerwy obowiązkowej.

Z kolei uchwały w sprawie stóp procentowych NBP stanowią akty skierowane formalnie do wewnątrz struktur NBP. Byłoby błędem traktować je jako akt czysto wewnętrznego zarządzania. W istocie bowiem są one skierowane do wszystkich zainteresowanych podmiotów i tak też często są klasyfikowane w doktrynie jako skutkujące *erga omnes*. Analizując dalej: stanowią punkt wyjścia dla banków komercyjnych, jeśli chodzi o utrzymanie lub zmianę dotychczasowych stóp procentowych dla depozytów i kredytów, jakie te banki oferują wszystkim swoim klientom z segmentu finansowego, niefinansowego

i budżetu. Akt skierowany do struktur NBP jako akt oddziaływania wewnętrznego wywołuje więc także skutki, których znaczenie jest o wiele większe niż skutki czysto wewnętrzne.

Natomiast uchwały w sprawie wysokości stopy rezerw obowiązkowych i wysokości ich oprocentowania mają bezpośrednio wpływ na banki, ponieważ konkretyzują założenia polityki pieniężnej. Działają w istocie tak, jak konkretne wewnętrzne rozstrzygnięcia, z tym że nie względem tylko jednego – indywidualnie określonego banku, ale wszystkich banków. Wykazują zatem cechy zbliżone do pojęcia ogólnego aktu administracyjnego, jeśli przez akt taki rozumieć, mimo rozbieżności stanowisk w doktrynie, akt prawnie wiążący wydany na podstawie upoważnienia ustawowego i regulujący sytuację prawną określonej kategorii podmiotów, jednak w sposób konkretny, a nie abstrakcyjny. Akt taki jest skierowany do banków, które do gromadzenia rezerw są obowiązane. Zatem tym, co łączy uchwały w sprawie wysokości stopy rezerw obowiązkowych i wysokości ich oprocentowania z uchwałami obejmującymi założenia polityki pieniężnej, jest to, że obydwa rodzaje uchwał są skierowane do banków komercyjnych pozostających w zależności funkcjonalnej od NBP, a tym samym RPP. To zaś składa się na szczególnie rozumianą „wewnętrzność” tych aktów.

Całkowicie odrębną grupę uchwał RPP stanowią akty określające zasady wewnętrznego ustroju NBP oraz określające sposoby jego funkcjonowania; i tak uchwały ustrojowe to regulacje prawne w sprawie zasad rachunkowości, układu aktywów i pasywów bilansu oraz rachunku zysków i strat NBP, oraz uchwały związane z kontrolą i nadzorem nad funkcjonowaniem NBP, a więc: przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego NBP sporządzonego na koniec roku kalendarzowego, uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z działalności NBP za dany rok, czy uchwały w sprawie wyboru biegłego rewidenta badającego roczne sprawozdania finansowe NBP. Te uchwały RPP są aktami czysto wewnętrznymi w innym tego słowa znaczeniu niż np. uchwały w sprawie stóp procentowych. Są one też aktami innymi niż akty planowania finansowego, jakimi są założenia polityki pieniężnej i sprawozdania z ich wykonania, w rozumieniu art. 227 Konstytucji. Oceniając ostatecznie – są to akty zarządzania wewnętrznego instytucją NBP jako całością.

Akty planistyczne i określające konkretne instrumenty polityki pieniężnej są niewątpliwie skierowane do sektora bankowego pozostającego w zależności funkcjonalnej od NBP i RPP.

Formalnie wewnętrzny charakter mają więc uchwały skierowane do wykonania przez organy NBP, lecz w istocie mające wywoływać skutki dla wszystkich banków. Ich oddziaływanie na sytuację tych banków jest wprawdzie pośrednie i refleksowe, lecz o fundamentalnym znaczeniu dla całego ładu prawnego i ekonomicznego w tym zakresie.

Z merytorycznego punktu widzenia, zewnętrzne działanie mają zarówno uchwały skierowane bezpośrednio, jak i pośrednio (refleksowo) do banków komercyjnych, które muszą się im podporządkować lub w swojej działalności je uwzględnić – dotyczy to aktów woli Rady w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej. Należy przy tym zauważyć, iż kompetencja do ich wydawania przez RPP, zawarta w ustawach, ale mająca swą podstawę w art. 227 ust. 2 i 6 Konstytucji, wskazuje zarazem, iż pozycja tego organu w strukturach NBP jest w pewnym zakresie autonomiczna i inna niż czysto wewnętrzna pozycja Zarządu NBP. Właśnie z tej to dystynkcji wynika, że czysto wewnętrznymi są te uchwały, które podejmuje RPP jako organ samego NBP, czyli skierowane do Zarządu NBP – celem ich wykonywania.

Niezależnie więc od tego, jak bardzo krytycznie w doktrynie oceniano fakt niewyposażenia przez Konstytucję NBP i RPP w kompetencje do wydawania aktów normatywnych, w rozumieniu konstytucyjnego systemu źródeł prawa, stwierdzić można już, choćby na podstawie wstępnej analizy, że z pewnością kompetencje prawotwórcze oraz kompetencje do wydawania aktów prawnie wiążących – innych niż normatywne – związane z funkcjami RPP, musiałyby mieścić się w innej klasyfikacji niż klasyfikacja na akty prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 87 i 93 Konstytucji. Stąd też odwołać się należy do klasyfikacji uchwał przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny, z punktu widzenia tego, czy klasyfikacja źródeł prawa opiera się na jeszcze innych kryteriach niż te przyjęte w art. 87 i 93 Konstytucji.

Wprawdzie temat był już szeroko dyskutowany w doktrynie i krytycznie oceniany⁸, niemniej jednak rozważania te mogą być jeszcze wzbogacone w związku z klasyfikacją omawianych uchwał w oparciu o inne kryteria niż ich skierowanie wewnętrzne.

Skupić się należy tylko na tych uchwałach RPP, które mają charakter planistyczny o podstawowym znaczeniu ustrojowym, oraz tych uchwałach, które określają lub konkretyzują obowiązki banku komercyjnego albo refleksowo oddziałują na jego decyzje gospodarcze. O tych uchwałach RPP wypowiedział

⁸ Por. pozycje podane w przyp. 5.

się TK, uznając je za akty wewnętrzne. W przyjętym wyroku TK posłużył się szeroką wykładnią formuły użytej w art. 93 Konstytucji o podległości organizacyjnej jako przesłance wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących (wprowadzając pojęcie „jednostek organizacyjnie podległych”).

Z chwilą wejścia w życie wyroku TK, kompetencje organów NBP do wydawania zarządzeń przez Prezesa NBP (art. 11 ust. 4 ustawy o NBP) oraz uchwał przez Zarząd NBP i uchwał RPP (art. 19 i art. 16 ust. 3 ustawy o NBP) musiały zostać zweryfikowane zgodnie z zasadami Konstytucji, a także stanowiskiem TK. Granice tolerancji dla „rozszerzenia” pojęcia podległości organizacyjnej określone wyrokiem TK – jak potwierdza praktyka – stały się wystarczające z punktu widzenia potrzeb realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań NBP. Dzisiaj, w perspektywie uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, nie ma potrzeby reformy konstytucyjnego systemu źródeł prawa bankowego, póki NBP wraz z RPP pozostaje centralną instytucją emisyjną Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie oznacza to jednak, że głosy krytyczne wobec tego wyroku, w świetle których dostrzega się stanowiska odmienne, nie są pozbawione troski o zapewnienie efektywnego działania NBP i RPP. Niemniej jednak opinie te mogą budzić kontrowersje w zakresie ich znaczenia poznawczego i naukowego.

Złożoność tematu jest trudna, bo dotyczy wyboru optymalnego sposobu realizacji nadzoru państwa nad polityką pieniężną mającą zapewnić skuteczność w oddziaływaniu antyinflacyjnym i równowagi pieniężnej kraju.

Współcześnie, gdy powszechne są oczekiwania dążenia przez Europejski System Banków Centralnych do zwiększenia dyscypliny w zakresie emisji pieniądza i zadłużania się państw, w sposób naturalny nasuwa się myśl o utworzeniu w skali Unii organu wyposażonego w środki skutecznego oddziaływania o charakterze kontrolnym i nadzorczym.

3. Znaczenie ekonomiczne uchwał RPP w sprawie założeń polityki pieniężnej, w świetle ustawy o NBP

Istota kompetencji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej została uregulowana art. 227 ust. 6 Konstytucji i art. 12 ust. 1 ustawy o NBP, który stanowi: „Rada Polityki Pieniężnej, zwana dalej Radą, ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi

równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego”.

Łączne rekomendowanie założeń polityki pieniężnej na każdy rok budżetowy przez RPP z najważniejszym w państwie aktem planowania finansów publicznych sprawia, że staje się on aktem o wielkiej doniosłości także zewnętrznej – zagranicznej. Ustawa budżetowa i komplementarne do niej założenia polityki pieniężnej stanowią podstawę zarządzania finansami państwa. Rząd odpowiada za poprawność realizacji ustawy budżetowej, a RPP – za założony cel inflacyjny. Należy jednak zwrócić uwagę, że odpowiedzialność rządu za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie ustawy budżetowej została uregulowana konstytucyjnie i ustawowo, podczas gdy niezależność funkcjonalna RPP powoduje, że odpowiedzialność ta ma inny – pozaprawny, choć doniosły społecznie – charakter. Z tym też ostatnim związana jest kwestia obowiązku ujawniania zajmowanych stanowisk przy opracowywaniu i uchwalaniu założeń przez poszczególnych członków RPP.

Refleksywne oddziaływanie władzy monetarnej na system finansowy w kraju ma się przejawiać w szybkim i stanowczym reagowaniu w przypadku zagrożenia realizacji podstawowego celu inflacyjnego.

Przytoczone wyżej regulacje prawne wymagają złożenia Sejmowi przez Radę sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Coroczne uchwały RPP w odniesieniu do sprawozdań z wykonania polityki pieniężnej mają wyłącznie charakter informacyjny.

Ustawodawca w art. 46 ustawy o NBP zapewnił RPP, że w razie zagrożenia realizacji polityki pieniężnej Rada może w drodze uchwały wprowadzić: po pierwsze – ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców; po drugie – nałożyć obowiązek utrzymania nieoprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców. Są to więc znaczące instrumenty, jakimi dysponuje ten organ. Wskazują one zarazem na niejako autonomiczną pozycję RPP w zakresie kształtowania ustroju i obiegu pieniężnego.

W szerokich kompetencjach mieści się również swoboda określania celu inflacyjnego – wyznaczona przez wymóg fachowości i legitymizację zewnętrzną skutkującą publiczną oceną fachowców. Zawiera się w nich też

możność wyboru i zastosowania instrumentów prawnych wymuszających np. ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji uczestników obrotu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, jak cel inflacyjny rozumie i wyraża sama RPP.

W uchwale RPP⁹ w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2009, Rada przyjęła ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% (tak określony cel obowiązuje od 2004 r.), z symetrycznym przedziałem odchyień $o \pm 1$ pkt proc. Rada Polityki Pieniężnej realizuje strategię w warunkach płynnego kursu walutowego. System płynnego kursu nie wyklucza prowadzenia interwencji na rynku walutowym, gdyby okazało się to niezbędne dla realizacji celu inflacyjnego.

Rada Polityki Pieniężnej opiera politykę monetarną na strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, wyznaczając poziom inflacji na dany okres, a następnie dostosowuje poziom podstawowych stóp procentowych NBP tak, by maksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia tego celu. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że taka strategia jest skutecznym sposobem zapewnienia stabilności cen.

Narodowy Bank Polski i współczesne banki centralne świata rozumieją ten cel jako inflację na tyle niską, by nie wywierała ona negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy, inwestycje, oszczędności i inne ważne decyzje podejmowane przez uczestników życia gospodarczego i reprezentantów gospodarstw domowych. Założony cel inflacyjny, przedstawiony opinii publicznej, musi być przez RPP realizowany. Jest on jednocześnie wyrazem troski i odpowiedzialności organu za finanse państwa, ład oraz przejrzystość polityki monetarnej zorientowanej na realizację celu i wprowadzenie Polski do strefy euro.

Godny refleksji w uchwale RPP w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2009 jest pkt 2: *Polityka pieniężna w 2009 r.* W tej części aktu RPP uwzględnia wpływ potencjalnych zdarzeń makroekonomicznych o charakterze zewnętrznym na polską gospodarkę, które mogą spowodować zaburzenia na międzynarodowych rynkach finansowych, skutkujące globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym względnie dalszym spowolnieniem wzrostu PKB w największych gospodarkach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Do najistotniejszych czynników wewnętrznych o negatywnym wpływie na realizację polityki pieniężnej zaliczyć należy: ograniczenia

⁹ Uchwała RPP z dnia 24 września 2008 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 2009, MP z 9.10.2008 r., Nr 74, poz. 669.

polskiego eksportu, wzrost cen surowców energetycznych, obniżenie popytu na pracę i łagodzenie presji płacowej. Jednym z istotnych uwarunkowań polityki pieniężnej będzie kształt polityki fiskalnej, a w szczególności: znaczące zmniejszenie deficytu budżetowego i wprowadzenie dalszych oszczędności w sferze finansów publicznych. Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego powinno łagodzić presję inflacyjną oraz oddziaływać w kierunku stabilizacji deficytu obrotów bieżących. Jednakże, w ocenie Rady, ze względu na trwałość skutków cenowych na rynkach światowych, znaczne osłabienie kursu złotego, opóźnienie w mechanizmie transmisji impulsów polityki pieniężnej – powrót inflacji do celu 2,5% będzie prawdopodobnie następował stopniowo.

Ważnym czynnikiem, który sprzyjałby zapewnieniu stabilności Polski w dłuższym okresie, jest przeprowadzenie reform strukturalnych i spełnienie kryteriów z Maastricht, oraz zwiększenie szans związanych z przyjęciem waluty euro.

Uchwały RPP dotyczące założeń polityki pieniężnej regulują syntetycznie potencjalną paletę instrumentów służących jej realizacji, głównie w postaci stóp procentowych, operacji otwartego rynku, rezerwy obowiązkowej, operacji depozytowo-kredytowych oraz interwencji walutowych. Uchwały te są traktowane jako akty normatywne. Natomiast z punktu widzenia merytorycznego pozostają aktami planistycznymi (aktami zarządzania polityką monetarną).

Można więc w tym zakresie wysunąć tezę o analogii zachodzącej pomiędzy ustawą budżetową a uchwałą RPP w sprawie założeń polityki pieniężnej. Podobnie jak ta pierwsza, uchwała RPP jest formalnie zaliczona do aktów normatywnych w ramach systemu źródeł prawa, zaś ze względów treściowych jest aktem planowania i zarządzania w zakresie finansów publicznych. Na tym jednak analogie się kończą. Założenia polityki pieniężnej nie mają rangi ustawy i nie są aktem traktowanym na równi z ustawami prawa powszechnie obowiązującego. Mimo konstytucyjnej podstawy ich funkcjonowania, traktowane są jako akt *quasi-wewnętrzny*, wykonywany przez organy NBP, choć podobnie jak ustawa budżetowa o ogromnym politycznym (pozaprawnym) znaczeniu *erga omnes*.

Zgodnie z treścią art. 53 ustawy o NBP, założenia polityki pieniężnej, sprawozdanie z wykonania polityki pieniężnej oraz akty normatywne NBP ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Rozważania o regulacjach prawnych założeń polityki pieniężnej należy zakończyć podkreśleniem ich doniosłości politycznej i ekonomicznej. Każdego dnia w roku uczestnicy życia publicznego, obrotu prywatnego i gospodarczego powinni śledzić kierunki polityki pieniężnej, by prawidłowo ocenić prawdopodobne wahania stóp procentowych NBP, aby móc rentownie i bezpiecznie zarządzać swoimi aktywami. Chociaż formułowanie oczekiwań jest sprawą indywidualną każdego podmiotu, to z pewnością jego ostateczne decyzje kształtują sytuację w całym państwie. Zderzanie się na rynku finansowym różnorodnych oczekiwań i zachowań jego uczestników sprawia, że w sferze skutków polityki pieniężnej nie można mieć całkowitej pewności, iż zachowania tych podmiotów będą w pełni zgodne z zakładanymi w uchwale priorytetami polityki pieniężnej RPP na dany rok. Nie umniejsza to jednak znaczenia tych uchwał.

4. Uchwały RPP uchwały służące realizacji bezpośredniego celu inflacyjnego

Następną grupą uchwał RPP – poza uchwałami w sprawie założeń polityki pieniężnej – są akty prawne powołujące do życia instrumenty służące realizacji bezpośredniego celu inflacyjnego. Pozostają one w bezpośrednim związku z założeniami polityki pieniężnej, stanowiąc niejako *sui generis* „akty wykonawcze” do tych uchwał; adresowane są do banków komercyjnych i mają na celu osiągnięcie skutków wynikających z założeń.

Z formalnoprawnego punktu widzenia, są to akty uznawane za akty normatywne o wewnętrznym charakterze, pozostające w zgodzie z wymaganiami art. 93 w zw. z art. 227 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca, wyposażając władzę monetarną w kompetencje prawotwórcze, zobowiązuje bank centralny, by w relacji z bankami komercyjnymi działał w sposób generalny i abstrakcyjny. Formalnie wewnętrzny charakter uchwał RPP nie stoi w sprzeczności – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – z następstwami zewnętrznymi, jakie realizacja tych instrumentów może wywołać.

Rada Polityki Pieniężnej w tym zakresie wydaje akty określające konkretne powinne zachowania. W świetle art. 12 ust. 2 w pkt 1–3 i 6 ustawy o NBP, RPP, kierując się założeniami polityki pieniężnej, w szczególności ustala w formie uchwał:

- a) wysokość stóp procentowych NBP;
- b) stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokość jej oprocentowania;
- c) zasady operacji otwartego rynku;
- d) górne granice zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych.

Ad a) Podstawowym instrumentem polityki pieniężnej jest krótkoterminowa stopa procentowa określana jako stopa referencyjna, interwencyjna, bazowa bądź podstawowa NBP. Zmiany wysokości stopy referencyjnej NBP określają kierunek prowadzonej polityki pieniężnej. Poziomy stóp depozytowej oraz lombardowej NBP wyznaczają pasmo wahań stopy procentowej *overnight* na rynku międzybankowym.

Stopa referencyjna NBP określa rentowność podstawowych operacji otwartego rynku, wpływając jednocześnie na poziom krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych i na koniec 2008 r. uchwałą RPP nr 19¹⁰ została ustalona na poziomie 5,00%. Stopa lombardowa NBP wyznacza koszt pozyskania pieniądza w NBP; określa górny pułap wzrostu rynkowej stopy *overnight* – jej wysokość wynosiła 6,50%.

Kredyt lombardowy jest zabezpieczony papierami wartościowymi akceptowanymi przez bank centralny. Ważnym elementem systemu rozliczeniowego są oferowane przez NBP kredyty w złotych i w euro stanowiące źródło pozyskania środków w ciągu dnia operacyjnego. Kredyty te są zabezpieczone, podobnie jak kredyt lombardowy, papierami wartościowymi akceptowanymi przez bank centralny. Kredyty te nie są oprocentowane.

Stopa depozytowa NBP wyznacza oprocentowanie depozytu w NBP. Określa dolne oprocentowanie dla wahań rynkowej stopy *overnight* – wysokość jej w badanym okresie wynosiła 3,50%.

Rada Polityki Pieniężnej ustala także stopę redyskonta weksli przyjmowanych od banków komercyjnych do redyskonta przez Narodowy Bank Polski; oprocentowanie kredytu refinansowego, innego niż kredyt lombardowy, oraz oprocentowanie kredytu refinansowego na finansowanie inwestycji centralnych objętych poręczeniami Skarbu Państwa. Oprocentowanie tego ostatniego kredytu jest wyższe o 1 pkt proc. w stosunku do podstawowych kredytów refinansowych NBP. Wysokości tych stóp na koniec 2008 r. kształtowała się

¹⁰ Uchwała RPP z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 19, w sprawie stopy referencyjnej, oprocentowania kredytów refinansowych, oprocentowania lokaty terminowej oraz stopy redyskontowej weksli w Narodowym Banku Polskim, Dz.Urz. NBP z 23.12. 2008 r., Nr 25, poz. 31.

odpowiednio na poziomie: 5,25% dla redyskonta weksla i 7,50% dla oprocentowania kredytu na inwestycje centralne¹¹.

Depozyt na koniec dnia pozwala na lokowanie nadwyżek środków w banku centralnym. Kredyt lombardowy i depozyt na koniec dnia należą do tzw. operacji depozytowo-kredytowych mających na celu ograniczenie skali wahań stawki rynkowej *overnight* i banki uczestniczą w nich z własnej inicjatywy.

Ad b) Mianem rezerwy obowiązkowej określa się obowiązek utrzymania środków pieniężnych na rachunku w banku centralnym. Obowiązek ten ciąży na bankach komercyjnych. Nałożenie obowiązku utrzymania rezerwy obowiązkowej na banki komercyjne ma co najmniej dwie przyczyny. Po pierwsze – jest to narzędzie w rękach banku centralnego, które umożliwia kontrolę podaży pieniądza i wpływa na mnożnik kreacji pieniądza, dzięki czemu bank centralny może oddziaływać na wysokość poziomu inflacji, i po drugie – jest to metoda kontroli nadpłynności w sektorze bankowym.

W świetle art. 38 ust. 2 ustawy o NBP, rezerwę obowiązkową stanowi wyrażona w złotych część: środków pieniężnych w złotych i walutach obcych zgromadzonych na rachunkach bankowych; środków uzyskanych ze sprzedaży papierów wartościowych, z wyjątkiem papierów wartościowych zabezpieczonych hipotecznie o okresie wykupu powyżej pięciu lat, oraz listów zastawnych o okresie wykupu powyżej pięciu lat, a także innych środków przyjętych przez bank podlegających zwrotowi, z wyjątkiem środków przyjętych od innego banku krajowego, a ponadto środków przyjętych od banku zagranicznego na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy lub środków pozyskanych z zagranicy na co najmniej 2 lata oraz środków pozyskanych na podstawie umów o prowadzenie indywidualnych kont emerytalnych w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach emerytalnych.

Banki spółdzielcze utrzymują rezerwy obowiązkowe w banku zrzeczającym, w którym są zrzeszone. Bank zrzeczający utrzymuje rezerwę obowiązkową zrzeszanych banków spółdzielczych na swoim rachunku w NBP w kwocie odpowiadającej rezerwom obowiązkowym zrzeszonych w nich banków i własnym rezerwom obowiązkowym. Stopa rezerwy obowiązkowej może być zróżnicowana ze względu na umowny okres przechowywania środków pieniężnych, rodzaj waluty, a także rodzaj dokonywanych operacji finansowych stanowiących źródło pozyskania środków (art. 39 ust. 1 ustawy

¹¹ Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r.

o NBP). Suma rezerw obowiązkowych nie może przekroczyć: (1) 30% sumy środków pieniężnych od wkładów na żądanie (art. 38 ust. 2); (2) 20% sumy środków pieniężnych od wkładów terminowych (art. 38 ust. 2).

Zarząd NBP może zwolnić bank z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Środki pieniężne z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej przekazywane są bankom.

W razie naruszenia obowiązku w zakresie zasad i trybu naliczania oraz utrzymania rezerwy, bank uiszcza na rzecz NBP odsetki od różnicy pomiędzy kwotą, która podlega utrzymaniu na rachunkach, a kwotą faktycznie na tych rachunkach utrzymywaną.

Począwszy od 31 października 2003 r., na mocy uchwały RPP z 2003 r., nr 14¹², stopa rezerwy obowiązkowej wynosi 3,5% dla wszystkich rodzajów depozytów, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu sprzedaży papierów wartościowych z udzielonym przyrzeczeniem odkupu, dla których stopa rezerwy obowiązkowej wynosi 0%¹³. Od maja 2004 r., z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej, środki rezerwy obowiązkowej są oprocentowane na poziomie 0,9 stopy redyskontowej weksła. Począwszy od 2007 r. banki otrzymują całość oprocentowania z tego tytułu.

Ad c) Operacje otwartego rynku to transakcje dokonywane z inicjatywy banku centralnego z bankami komercyjnymi, funkcjonujące w oparciu o art. 48 ustawy o NBP, który stanowi: „NBP może sprzedawać i kupować dłużne papiery wartościowe w operacjach otwartego rynku”. W zakres operacji otwartego rynku wchodzi: (1) warunkowa i bezwarunkowa sprzedaż i zakup papierów wartościowych; (2) bezwarunkowy zakup lub sprzedaż dewiz (*swap* walutowy); (3) emisje dłużnych papierów wartościowych NBP.

Transakcje warunkowe zwane są też pokrytymi (*covered*). Przy zakupach warunkowych zwanych transakcjami *repo*, bank centralny kupuje od banków komercyjnych papiery wartościowe, a te z kolei zobowiązują się do ich ponownego nabycia w określonym terminie i po określonej cenie. Przeciwnieństwem transakcji warunkowego zakupu jest warunkowa sprzedaż papierów wartościowych *reverse repo* bankom komercyjnym przez bank centralny.

¹² Uchwała RPP z dnia 30 września 2003 r., nr 14, w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków, Dz.Urz. NBP z 1.10.2003 r., Nr 17, poz. 27.

¹³ Uchwała RPP z dnia 30 marca 2004 r., nr 1, w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, Dz.Urz. z 9.04.2004 r., Nr 2, poz. 2.

Narodowy Bank Polski sprzedaje papiery wartościowe bankom z równoczesnym zawarciem umowy ich odkupu w określonym terminie i po określonej cenie. Operacje warunkowe jako operacje krótkoterminowe stosowane są przez NBP do bieżącej kontroli płynności w systemie bankowym. Operacje zasilające (*repo*) i operacje absorbujące (*reverse repo*) dostosowują na bieżąco podaż wolnych środków do popytu zgłaszanego przez banki.

Transakcje bezwarunkowe polegają na nieuwarunkowanych zakupach (*outright purchases*) bądź na nieuwarunkowanych sprzedażach (*outright sales*) papierów wartościowych przez NBP z bankami komercyjnymi. Operacja bezwarunkowa jest definitywną sprzedażą lub zakupem w drodze przetargu tych papierów pochodzących z portfela własnego NBP. Narodowy Bank Polski może w danym dniu przeprowadzać jedną lub więcej aukcji, w zależności od dokonanej przez siebie oceny stanu płynności w sektorze bankowym. Uczestnikami aukcji mogą być wyłącznie banki będące, na podstawie umowy z NBP, dealerami rynku pieniężnego i posiadające rachunki *nostro* w Departamencie Systemu Płatniczego NBP.

Bank centralny może regulować płynność finansową sektora bankowego także na międzynarodowym rynku walutowym. Do tego służą stosunkowo nowe i rozwijające się operacje walutowe *swap*. Wpływają one na międzybankowy rynek pieniężny poprzez inwestycje na terminowym rynku walutowym. Operacje *swap* polegają na przeprowadzaniu przez bank centralny transakcji sprzedaży i kupna walut obcych jednocześnie na kasowym i terminowym rynku walutowym. Chcąc doprowadzić do okresowego zwiększenia płynności w systemie bankowym, bank centralny kupuje od banków komercyjnych waluty na rynku kasowym i natychmiast je odsprzedaje na określony termin, z klauzulą dostawy w przyszłości po kursie uzgodnionym w dniu zawarcia transakcji. Obie transakcje są zawierane jednocześnie i są formą kredytu udzielonego bankom komercyjnym w formie transakcji *repo*; w tym jednak wypadku zastawem pożyczki są waluty obce, a nie dłużne papiery wartościowe.

Na mocy § 2 uchwały RPP z dnia 13 października 2008 r. nr 12¹⁴, NBP może przeprowadzać *swapy* walutowe na okresy nieprzekraczające 3 miesięcy. Przedmiotem *swapów* walutowych mogą być środki w USD i EUR oraz środki w walutach obcych pozyskane na podstawie umów zawartych pomiędzy NBP a innymi bankami centralnymi. *Swapy* walutowe przeprowadzane są z bankami

¹⁴ Uchwała RPP z dnia 13 października 2008 r., nr 13, w sprawie zasad stosowania przez NBP transakcji walutowych typu *swap*, Dz.Urz. NBP z 15.10.2008 r., Nr 16, poz. 20.

handlowymi, które w związku z prowadzoną działalnością posiadają niedopasowanie walutowej struktury aktywów i pasywów, i dla których NBP prowadzi rachunki bieżące w złotych.

Bank centralny na mocy art. 48 pkt 1 ustawy o NBP może emitować i sprzedawać papiery wartościowe w postaci bonów pieniężnych. Ma to miejsce w sytuacji nadpłynności systemu bankowego, gdzie wówczas NBP absorbuje nadwyżki środków zgromadzonych na rachunkach banków komercyjnych. NBP emituje bony w formie zdematerializowanej o wartości nominalnej 10 000,00 zł i okresach wykupu wynoszących od 1–365 dni liczonych od obowiązującego terminu zapłaty za bony¹⁵. Sprzedaż bonów następuje na przetargach organizowanych przez NBP. Ich nabywcami mogą być banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych oraz BFG. Bony w formie zdematerializowanej mogą być nabywane zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Jednak do operacji otwartego rynku można zaliczyć wyłącznie sprzedaż bonów pieniężnych przez NBP, ponieważ bank centralny generalnie nie uczestniczy w transakcjach na rynku wtórnym.

Operacje otwartego rynku są podstawowym instrumentem umożliwiającym utrzymywanie krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych na poziomie spójnym z realizacją ustalonego przez RPP celu inflacyjnego.

Począwszy od stycznia 2009 r., na podstawie uchwały RPP z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 20¹⁶, NBP prowadzi trzy rodzaje operacji otwartego rynku: (1) podstawowe – polegające na: emisji bonów pieniężnych NBP i przeprowadzaniu operacji *repo*; (2) dostrajające – polegające na: emisji bonów pieniężnych NBP, przedterminowym wykupie bonów pieniężnych NBP i przeprowadzaniu operacji *repo* i *reverse repo*; (3) strukturalne – polegające na: emisji obligacji NBP, przedterminowym wykupie obligacji NBP oraz zakupie i sprzedaży papierów wartościowych na rynku wtórnym.

Operacje podstawowe przeprowadzane będą w sposób regularny (raz w tygodniu), z terminem zapadalności 7 dni. W uzasadnionych przypadkach operacje podstawowe mogą być przeprowadzone z inną częstotliwością lub z innym terminem zapadalności. Operacje podstawowe przeprowadzane są w trybie przetargowym i ich rentowność ma być równa obowiązującej stopie

¹⁵ Uchwała Zarządu NBP z dnia 9 grudnia 2005 r., nr 68, zmieniająca uchwałę w sprawie emitowania bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, Dz.Urz. NBP z 22.12.2005 r., Nr 20, poz. 28.

¹⁶ Uchwała RPP z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 20, w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, Dz.Urz. NBP z 23.12.2008 r., Nr 25, poz. 32.

referencyjnej NBP ustalonej przez RPP. Z uwagi na możliwość pojawienia się w 2009 r. niedoboru płynności w sektorze bankowym, NBP będzie mógł przeprowadzać operacje podstawowe zarówno w kierunku zasilającym, jak i absorbującym. W okresach utrzymywania się nadpłynności bank centralny będzie emitował bony pieniężne. Natomiast w okresach niedoboru płynności NBP będzie zasilał sektor bankowy w płynność za pomocą transakcji *repo*. Ich zabezpieczenie będą stanowiły papiery wartościowe akceptowane przez NBP.

Operacje strukturalne mogą zostać przeprowadzone w celu długoterminowej zmiany struktury płynności w sektorze bankowym.

Czas przeprowadzania i termin zapadalności operacji dostrajających oraz strukturalnych uzależniony będzie od występującej sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym. Operacje dostrajające oraz strukturalne mogą być przeprowadzane w trybie przetargowym, a w uzasadnionych przypadkach – także na podstawie umów między NBP a bankami. Rentowność analizowanych operacji wyznaczana jest na przetargach lub określona w umowach pomiędzy NBP a bankami i może być inna niż obowiązująca stopa referencyjna NBP ustalona przez RPP. W ostatnich latach nie wystąpiły przesłanki do przeprowadzenia tego typu operacji.

Ad d) Ważnym instrumentem są uchwały RPP określające górną granicę zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych. Na mocy uchwały RPP z 2008 r., nr 16¹⁷, w roku 2009 górna granica zobowiązań nie może przekroczyć 17% wartości aktywów ogółem NBP, pomniejszonych o pozostałe aktywa (z wyłączeniem pozostałych aktywów finansowych).

W świetle obwieszczenia Prezesa NBP¹⁸, aktywa ogółem pomniejsza się o pozostałe aktywa, które obejmują: środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, różnice z wyceny instrumentów pozabilansowych i rozliczenia międzyokresowe oraz inne pozostałe aktywa. Pożyczki i kredyty zaciągane przez NBP w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych mogą być

¹⁷ Uchwała RPP z dnia 16 grudnia 2008 r., nr 16, w sprawie określenia górnej granicy zobowiązań wynikających z zaciągania przez Narodowy Bank Polski pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych, Dz.Urz. NBP z 17.12.2008 r., Nr 24, poz. 29.

¹⁸ Obwieszczenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 października 2008 r. w sprawie ogłoszenia bilansu oraz rachunku zysków i strat Narodowego Banku Polskiego za 2007 r., Dz.Urz. NBP z 29.10.2008 r., Nr 19, poz. 23.

przeznaczone na udzielanie kredytu w walutach obcych bankom krajowym (art. 47 ustawy o NBP).

Wszystkie uchwały RPP realizujące politykę pieniężną mają zapewnić wykonanie założonego celu inflacyjnego. Niemniej wymóg konkretnego zachowania podmiotów jest jednak różny, bo w przypadku rezerwy obowiązkowej RPP oddziałuje zewnętrznie na banki komercyjne, natomiast przy konkretyzacji górnej granicy zobowiązań relacje międzybankowe nie występują. Wykonawczo akty te mają różnych adresatów, lecz powinności ściśle określone.

Charakter tych uchwał – regulujących konkretne działanie instrumentów polityki pieniężnej NBP – mimo że są traktowane jako akty prawa wewnętrznego, powoduje, iż niezależnie od tego, jak są formalnie adresowane (tzn. do samego NBP czy do banków komercyjnych), faktycznie mają wpływ na cały obrót pieniężny w Polsce. Można więc powiedzieć, iż faktycznie skutkują *erga omnes*.

5. Uchwały RPP regulujące *stricte* wewnętrzne sprawy organizacyjne NBP

Następną grupę uchwał podejmowanych przez RPP stanowi kategoria uchwał *stricte* wewnętrznych, skierowanych wyłącznie na określenie sposobu funkcjonowania NBP. W tej kwestii Rada reguluje:

- 1) zasady rachunkowości, układ aktywów i pasywów bilansu oraz rachunku zysków i strat NBP (art. 68 ust. 3 ustawy o NBP);
- 2) przyjęcie rocznego sprawozdania finansowego NBP na koniec roku kalendarzowego (art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o NBP);
- 3) zatwierdzenie sprawozdania z działalności NBP (art. 12 ust. 2 pkt 4 ustawy o NBP);
- 4) zatwierdzenie planu finansowego NBP (art. 12 ust. 2 pkt 4 ustawy o NBP);
- 5) wybór biegłego rewidenta badającego roczne sprawozdanie finansowe NBP (art. 69 ust. 1 ustawy o NBP). (RPP powierzyła badanie sprawozdań finansowych za rok obrotowy 2007, 2008 i 2009 firmie „Pricewaterhouse Coopers” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie);
- 6) określenie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w NBP (art. 65 ustawy o NBP).

Również aktem *stricte* wewnętrznym jest uchwała w sprawie regulaminu RPP wydana na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o NBP¹⁹; tyle tylko, że tym aktem RPP sama sobie określa sposób funkcjonowania.

Problemem spornym jest to, że akty te jako akty kierownictwa wewnętrznego zostały wyrokiem TK uznane za akty prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Dla zajęcia ostatecznego stanowiska w przedmiotowej materii celowe jest nawiązanie do sprawy rozstrzygniętej już przez TK²⁰ z czerwca 2000 r.

6. Uchwały RPP o charakterze planistycznym, uchwały służące realizacji celu inflacyjnego (wykonawcze do założeń polityki pieniężnej oraz uchwały kierownictwa wewnętrznego) w świetle orzeczenia TK z czerwca 2000 r.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że nie można zakwestionować zgodności z Konstytucją uchwał RPP w zakresie, w jakim stanowią one akty wewnętrznego kierownictwa wydane na podstawie ustawy. Wylimitowanie możliwości elastycznego oddziaływania na system bankowy w drodze aktów wewnętrznych, a więc aktów władczego oddziaływania na uczestników obrotu bankowego, sterowanego przez bank centralny, mogłoby podważyć możliwość reagowania na zachodzące procesy ekonomiczne.

Zasadniczymi przesłankami, które przesądziły o takim, a nie innym brzmieniu wyroku, było przede wszystkim to, że zakwestionowane przez Prezesa NIK (wnioskodawcę) delegacje dotyczą szeroko rozumianego prowadzenia przez organy banku centralnego polityki pieniężnej (m.in. ustalania stóp i zasad rezerw obowiązkowych banków oraz uprawnienia do stosowania przez RPP bezpośrednich instrumentów tej polityki). Przepisy te, wydawane na podstawie wskazanych delegacji, adresowane są wyłącznie do banków komercyjnych, a nie – chociażby pośrednio – do klientów tych banków.

Dalsza przesłanka to przyjęcie przez Trybunał założenia, zgodnie z którym „pomimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, a organy NBP

¹⁹ Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 31 marca 2004 r., nr 2, w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, MP z 15.04.2004 r., Nr 17, poz. 290.

²⁰ Sygn. akt K.25/00, Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648.

wydają nienormatywne akty prawa wewnętrznego, adresowane do podmiotów podległych im organizacyjnie i funkcjonalnie”.

Oceniając ostatecznie rozważania w analizowanej materii, można stwierdzić, że treść wyroku opiera się przede wszystkim na przyjęciu przez Trybunał stanowiska, iż w systemie bankowym, ze względu na szczególne więzi funkcjonalne łączące banki operacyjne z bankiem centralnym, możliwe jest szerokie traktowanie konstytucyjnego wymogu istnienia podległości organizacyjnej jako przesłanki do wydawania aktów prawa wewnętrznego wiążących podległe podmioty.

Mówiąc innymi słowy, oznacza to, że w tym wyjątkowym przypadku – na mocy orzeczenia Trybunału – możliwe jest uznanie wymogu podległości organizacyjnej za spełniony, aczkolwiek nie jest to podległość w rozumieniu prawa administracyjnego, a wynika ona ze szczególnych więzi wewnątrzsystemowych. Stanowienie zatem przez organy NBP wiążących banki aktów normatywnych uznawanych za wewnętrzne pozostaje w zgodzie z tak rozumianymi wymaganiami konstytucyjnymi²¹, zważywszy, że pozycja RPP w ramach NBP ma swoje dość szczegółowo unormowane podstawy konstytucyjne.

Tym samym Trybunał zastrzega, że interpretacja taka ogranicza się do tej specyficznej sytuacji, w której występuje Narodowy Bank Polski, jego organy i jego konstytucyjnie określone zadania publiczne. Trybunał Konstytucyjny wskazał więc, iż uchwały Rady Polityki Pieniężnej nie są aktami w pełni identycznymi z aktami prawa wewnętrznego, lecz są aktami z nimi zrównanymi, co zresztą już wcześniej w artykule zaznaczyłam.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest, że TK kwalifikuje akty RPP do dwóch grup: aktów planistycznych – które wynikają z prowadzenia przez władzę monetarną polityki pieniężnej, oraz aktów woli RPP – regulujących ustrój instrumentów polityki pieniężnej, za pomocą których RPP nadaje konkretny kształt polityce monetarnej. Celem tych drugich jest zapewnienie oczekiwanego zachowania banków komercyjnych i ich klientów.

Obydwie grupy aktów TK potraktował jednorodnie, choć – jak wynika z analizy przeprowadzonej wyżej – założenia polityki pieniężnej jako akt planistyczny mają podobnie jak ustawa budżetowa formalnie normatywny charakter w stosunku do osób trzecich, zaś wykonawcą tych założeń jest sam NBP.

²¹ **K. Działocha**, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wyd. Sejm., Warszawa 2005.

Mimo wielu różnic pomiędzy ustawą budżetową na dany rok a założeniami polityki pieniężnej, normatywność obydwu aktów – w sensie materialnym – ze względu na konkretyzację planowanych powinnych zachowań jest problematyczna, co zresztą wyraża w polskiej Konstytucji art. 219 ust. 1 mówiący o formalnym charakterze ustawy budżetowej.

Nie budzi natomiast wątpliwości szczególnego rodzaju wewnętrzne skierowanie założeń polityki pieniężnej, których adresatem formalnie są jedynie organy NBP realizujące tę uchwałę. Tak samo jak w przypadku budżetu i ustawy budżetowej, także i w przypadku uchwały RPP w sprawie założeń polityki pieniężnej tzw. „wewnętrzne skierowanie” ma więc inny charakter niż w przypadku indywidualnych czy ogólnych aktów administracyjnych, czy wreszcie tradycyjnych aktów normatywnych z zakresu administracji skierowanych wewnątrz. Zachowując wszystkie proporcje, uchwały RPP w sprawie założeń polityki pieniężnej, podobnie jak ustawa budżetowa, oddziałują na całość stosunków ekonomicznych i społecznych w państwie. Mają zatem wielką doniosłość ekonomiczną i polityczną, wyznaczają bowiem ramy dla działalności kredytowej banków, dla emisji pieniądza, dla równowagi finansów w państwie.

Tak samo jak w przypadku budżetu, również i w odniesieniu do założeń polityki pieniężnej stanowią autonomiczny akt zarządzania państwem kreujący cenę polskiego pieniądza, warunki kredytowania i – co za tym idzie – także warunki rozwoju. Założenia dotyczą innej sfery działalności publicznej niż budżet; nie podlega też kontroli parlamentarnej ich uchwalanie ani wykonywanie. Niemniej jednak stanowią uzupełnienie ustrojowe – jeśli chodzi o akty zarządzania finansami publicznymi w państwie oraz – co ważniejsze – stanowią bazę i podstawę dla planowania budżetowego. Stąd też tzw. „wewnętrzność” tych aktów wykazuje się nie tylko cechami podobnymi do cech aktów wydawanych na podstawie art. 93 Konstytucji, ale także daleko idącymi cechami odrębnymi. Mamy bowiem do czynienia – podobnie jak w przypadku budżetu – z formalnym skierowaniem do wykonawców, a w sensie polityczno-ustrojowym i ekonomicznym – skierowaniem do wszystkich podmiotów-uczestników obrotu pieniężnego w Polsce²².

Natomiast druga grupa aktów RPP to akty konkretyzujące instrumenty polityki pieniężnej, w szczególności chodzi tutaj o obowiązującą stopę

²² Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe, część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 215 i n.

rezerw obowiązkowych banków komercyjnych i wysokość jej oprocentowania. Stopy te wyrażone są w postaci liczbowej i kategoryalnie skierowane do wszystkich banków. Podstawa ustawowa ich wydania jest inna niż w przypadku aktów wykonawczych do ustaw w rozumieniu art. 92 i 93 Konstytucji, ponieważ stopy te muszą być zgodne z założeniami polityki pieniężnej. Uznanie wewnętrznego charakteru tego rodzaju aktów miało więc w dużej mierze czysto pragmatyczny charakter, co podkreślają zresztą oponenty wyroku²³.

Wskazać wreszcie trzeba na trzecią grupę uchwał RPP, których klasycznie wewnętrzny charakter nie budzi już żadnych wątpliwości, ponieważ określają one wewnętrzne zasady funkcjonowania NBP, które ani bezpośrednio, ani refleksywnie nie rzutują na status podmiotów zewnętrznych względem NBP.

Przeprowadzone wywody wskazują, iż nie tylko zrównanie uchwał RPP z aktami prawa wewnętrznego – choć słuszne z pragmatycznego punktu widzenia – stwarza pewne problemy teoretycznoprawne, ale – co ważniejsze – jednorodne traktowanie wszystkich tych uchwał jako aktów zrównanych z aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 nie zawsze znajduje uzasadnienie.

Badania nad pojęciem „wewnętrznego skierowania” czy „wewnętrzności” aktu normatywnego i aktów indywidualno-konkretnych nie są jednak zakończone. Istotne jest, by zauważyć, jak dalece skutecznymi instrumentami okazały się zarówno coroczne założenia polityki pieniężnej, jak i uchwały w sprawie stóp rezerw obowiązkowych czy konkretyzacja innych instrumentów polityki pieniężnej. Działalność prawotwórcza RPP zapewniła skuteczność oddziaływania na politykę monetarną państwa i stała się wzorcem rozwiązań prawnych.

* * *

W artykule przedstawiono szczegółową klasyfikację uchwał Rady Polityki Pieniężnej jako aktów prawa wewnętrznego. Uwagę zwrócono zwłaszcza na politykę monetarną, konkretyzowaną przez uchwałę RPP w formie corocznych założeń polityki pieniężnej i komplementarnych aktów Rady z polityką tą związanych.

Akty woli Rady Polityki Pieniężnej zostały pogłębione przez refleksję natury prawnej uchwały jako aktu prawa oraz analizę zależności zachodzących pomiędzy uchwałą Rady i budżetem państwa tworzonym przez Radę Ministrów. Korelacja obu podmiotów w kreacji polityki gospodarczej kraju,

²³ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Wyd. Praw. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 28 i 30.

z poszanowaniem ich pełnej autonomii, jest zapowiedzią bezpieczeństwa finansów publicznych i realizacji celu inflacyjnego na założonym poziomie.

Bibliografia

- Dębowska-Romanowska T.**, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Działocha K.**, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wyd. Sejm., Warszawa 2005.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K.**, *Polskie prawo bankowe*, Wyd. Praw. LexisNexis, Warszawa 2003.
- Kosikowski C.**, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowania państwa, Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Wyd. Tryb. Konst., Warszawa 1999.
- Mikos A.**, *Ustrojowa pozycja Banku Centralnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Tupin R.**, *Akty normatywne organów Narodowego Banku Polskiego oraz organów nadzorów nad rynkiem finansowym w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wyd. Sejm., Warszawa 2005.

Akty prawne

- Obwieszczenie Prezesa NBP z dnia 24 października 2008 r. w sprawie ogłoszenia bilansu oraz rachunku zysków i strat Narodowego Banku Polskiego za 2007 r., Dz.Urz. NBP z 29.10.2008 r., Nr 19, poz. 23.
- Sentencja Wyroku TK, sygn. akt K25/00, Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648.
- Uchwała RPP z dnia 30 marca 2004 r., nr 1, w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej, Dz.Urz. z 9.04.2004 r., Nr 2, poz. 2.
- Uchwała RPP z dnia 31 marca 2004 r., nr 2, w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, MP z 15.04.2004 r., Nr 17, poz. 290.
- Uchwała RPP z dnia 29 września 2008 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na rok 2009, MP z 9.10.2008 r., Nr 74, poz. 669.
- Uchwała RPP z dnia 13 października 2008 r., nr 13, w sprawie zasad stosowania przez NBP transakcji walutowych typu *swap*, Dz.Urz. NBP z 15.10.2008 r., Nr 16, poz. 20.
- Uchwała RPP z dnia 16 grudnia 2008 r., nr 16, w sprawie określenia górnej granicy zobowiązań wynikających z zaciągania przez Narodowy Bank Polski pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych, Dz.Urz. NBP z 17.12.2008 r., Nr 24, poz. 29.

Uchwała RPP z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 19, w sprawie stopy referencyjnej, oprocentowania kredytów refinansowych, oprocentowana lokaty terminowej oraz stopy redyskontowej weksli w Narodowym Banku Polskim, Dz.Urz. NBP z 23.12.2008 r., Nr 25, poz. 31.

Uchwała RPP z dnia 23 grudnia 2008 r., nr 20, w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku, Dz.Urz. NBP z 23.12.2008 r., Nr 25, poz. 32.

Uchwała Zarządu NBP z dnia 9 grudnia 2005 r., nr 68, zmieniająca uchwałę w sprawie emitowania bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, Dz.Urz. NBP, z 22.12.2005 r., Nr 20, poz. 28.

Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 140, poz. 939, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

Maria LEFIK

**MONETARY POLICY COUNCIL'S RESOLUTIONS AS THE ACTS OF DOMESTIC LAW
– ISSUES WITH THE CLASSIFICATION**

(S u m m a r y)

The article presents a detailed classification of Monetary Policy Council resolutions as acts of internal law. In the study the attention is focused on monetary policy which is specified by RPP regulation in the form of annual monetary guidelines and complementary acts of the appropriate Council.

The RPP Acts of Will were broadened with reflections of political nature of the *resolution* as a law act as well as the analysis of the relation that occurs between the Council resolution and the Budget formed by the Council of Ministers. The correlation between the two subjects in the economic policy of the country, with the respect for their complete autonomy, is the sign of public finance safety and of the inflationary target realization on the assumed level.