

Warszawa, dnia 27 listopada 2024 r.

dr hab. Przemysław Litwiniuk, prof. ucz.

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Instytut Ekonomii i Finansów

Zakład Finansów Publicznych, Bankowości i Prawa

**Recenzja rozprawy doktorskiej
pt. *Rada Polityki Pieniężnej w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2024
przygotowanej przez mgr Monikę Widziszowską
pod opieką naukową promotora prof. UW dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego**

1. Podstawa prawna, przedmiot i cel recenzji

Podstawą sporządzenia niniejszej recenzji jest uchwała Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 25 listopada 2024 r. powierzająca mi funkcję recenzenta w przewodzie doktorskim prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.).

Przedmiotem recenzji jest przygotowana przez mgr Monikę Widziszowską rozprawa doktorska pt. *Rada Polityki Pieniężnej w świetle Konstytucji RP*.

Celem recenzji jest stosownie do treści art. 13 ust. 1 ww. ustawy o stopniach naukowych zweryfikowanie, czy recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz czy wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ustalenia w tym zakresie zostały oparte na podstawie szczegółowej oceny przedstawionej do recenzji pracy w zakresie wyboru tematu rozprawy i doboru problemu naukowego, przyjętych celów, konstrukcji, zastosowanych metod badawczych i merytorycznej treści rozprawy, wykorzystania źródeł oraz innych formalnych aspektów prowadzenia badań i pisania prac naukowych.



2. **Temat, określenie problemu naukowego i cele rozprawy**

Problematyka recenzowanej rozprawy doktorskiej jest zagadnieniem istotnym zarówno z punktu widzenia badań nad ustrojem państwa, jak i nad organizacją wewnętrzną polskiego banku centralnego. Co więcej, w ostatnich latach, nacechowanych zjawiskami inflacyjnymi oraz ich społecznymi i gospodarczymi skutkami, pozycja prawna Rady Polityki Pieniężnej (RPP), rozumiana w szczególności przez pryzmat jej roli i odpowiedzialności w zakresie ochrony wartości polskiego pieniądza, jest szeroko dyskutowana w środowisku naukowym i w debacie publicznej, wzbudzając spory ogniskujące zróżnicowane problemy interpretacyjne. Rzetelna analiza naukowa statusu tego organu i państwa, i Narodowego Banku Polskiego, stała się więc wyzwaniem aktualnym i ważnym dla rozwoju nauk prawnych. Dlatego Doktorantka trafnie akcentuje zasadność podjęcia badań nad problematyką unormowań banku centralnego w Konstytucji RP ze szczególnym uwzględnieniem utworzonej na jej mocy RPP, jako organu władzy monetarnej, przede wszystkim w zakresie adekwatności przyjętych uregulowań prawnych w zmieniającym się otoczeniu.

Tytuł rozprawy doktorskiej, choć zwięzły, optymalnie wyznacza jej zakres przedmiotowy. Obejmuje on analizę pozycji ustrojowej RPP, jako władzy monetarnej, w świetle konstytucyjnych rozwiązań organizacyjnych oraz zawartych w ustawie zasadniczej lub z niej wywodzonych zasad i wartości, takich jak w szczególności: zasada dobra wspólnego, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada podziału władz, zasada suwerenności narodu czy zasada niezależności banku centralnego państwa.

Autorka definiuje przedmiot rozprawy (problem naukowy) jako dokonanie analizy prawnej obowiązującego konstytucyjnego i ustawowego unormowania statusu i funkcjonowania RPP, przeprowadzonej na gruncie nauki prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i analizy doświadczeń, rozumianych jako funkcjonowanie przepisów prawa w praktyce. Obejmuje on również problematykę zgodności regulacji dotyczących RPP z założeniami polskiego systemu prawa oraz porównanie polskich uregulowań konstytucyjnych w tym przedmiocie ze współczesnymi regulacjami ustrojowymi innych państw.

Doktorantka, wśród celów rozprawy wskazuje udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy aktualne unormowania konstytucyjne, uzupełnione przepisami ustawowymi, pozwalają RPP, funkcjonującej w strukturach banku centralnego, w najlepszy sposób wypełniać konstytucyjnie powierzoną misję i wykonywać wyznaczone zadania? Innym celem pracy jest wskazanie niedostatków przyjętych rozwiązań prawnych oraz określenie przyczyn występowania problemów, które ujawniły się w praktyce funkcjonowania RPP, mając na uwadze kwestię zgodności obowiązującej regulacji z modelem konstytucyjnym. Ponadto, Autorka zdefiniowała również jako cel rozprawy „zidentyfikowanie trudności w związku z funkcjonowaniem regulacji prawnych”, a także udzielenie odpowiedzi na pytanie, dotyczące konsekwencji nadania RPP statusu niezależnego organu konstytucyjnego.

W warunkach tak określonego problemu naukowego i celów rozprawy, Doktorantka sformułowała następującą hipotezę badawczą: RPP w obecnym kształcie służy urzeczywistnieniu zasad i wartości konstytucyjnych wyznaczających ustrojową tożsamość finansów publicznych. Uzupełniła ją twierdzeniem, że „zasadniczą tezą badawczą jest założenie, że uregulowania dotyczące RPP tworzą stabilne ramy prawne pozwalające na realizację konstytucyjnie wyznaczonego celu prowadzenia polityki pieniężnej przez niezależny organ władzy monetarnej”. Autorka zaakcentowała przy tym, że „ustanowione ramy prawne pozwalają RPP działać z dbałością o poszanowanie zasad konstytucyjnych i chronić w szczególności wartość pieniądza i stabilność monetarną, które są istotne dla społeczeństwa i stabilności państwa”.

Ogólnie można stwierdzić, że Doktorantka podjęła szeroko zakrojone badania nad genezą, istotą i funkcjami bankowości centralnej we współczesnym świecie, których wyniki mają pozwolić lepiej zrozumieć i określić ustrojowe usytuowanie organów władzy odpowiedzialnych za prowadzenie polityki pieniężnej, w tym pozycję prawną i rolę RPP w polskich uwarunkowaniach konstytucyjnych.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiam pogląd, że recenzowana rozprawa doktorska podejmuje ważny i aktualny temat, obejmujący doniosłe zagadnienia naukowe opracowane w nowatorskim kontekście, co odpowiada ustawowemu pojęciu „problemu naukowego”, którego oryginalne rozwiązanie stanowi jedną z przesłanek nadania stopnia naukowego doktora.

3. **Konstrukcja, metodologia badań i tezy pracy (ocena merytoryczna)**

Rozprawa składa się ze spisu treści, wykazu skrótów, wprowadzenia, siedmiu numerowanych rozdziałów, konkluzji oraz bibliografii obejmującej wykaz cytowanej w pracy literatury, listy wykorzystanych innych źródeł wiedzy oraz orzeczeń sądowych i trybunalskich. Maszynopis liczy 304 strony.

We wprowadzeniu Autorka zdefiniowała problematykę rozprawy, uzasadniła wybór tematyki badawczej, oceniła aktualny stan badań, określiła cele i problemy badawcze, a także systematykę i metodologię pracy.

W rozdziale 1. zatytułowanym „Regulacje w zakresie bankowości centralnej w konstytucjach państw współczesnych”, Doktorantka podjęła się przeprowadzenia analizy uregulowań, dotyczących banków centralnych wybranych państw „na tle regulacji finansów publicznych”. Przyznać należy, że rozdział ten obejmuje bardzo interesujące opracowanie o charakterze inwentaryzacyjnym odnoszące się do genezy, podstaw prawnych działania i form organizacyjno-własnościowych najważniejszych współczesnych banków centralnych (Szwecji, Anglii, Stanów Zjednoczonych, Japonii, Szwajcarii, Australii, Unii Europejskiej i Polski), a w szczególności rozważania na temat zakresu ich niezależności od innych władz oraz ponoszonej odpowiedzialności prawnej. Warto podkreślić, że rozważania te zostały przeprowadzone z pogłębionym wykorzystaniem literatury zagranicznej, nie tylko prawniczej, oraz na bazie tekstów ustaw zasadniczych wielu państw. Tę część pracy oceniam wysoko, doceniając jej wartość poznawczą i znaczenie dla zapewnienia klarowności wyводу w dalszych częściach rozprawy.

Jeśli zaś chodzi o część omawianego rozdziału, mającą stanowić tytułowe „tło” dla kluczowych treści, a mianowicie problematykę finansów publicznych w Konstytucji RP, uważam, że Autorce nie udało się dostatecznie przekonująco uzasadnić usytuowania tych rozważań w danym obszarze pracy, czy w ogóle w rozprawie na obrany temat. Nie mam większych zastrzeżeń do merytorycznej zawartości podrozdziału pt. „Finanse publiczne jako przedmiot regulacji konstytucyjnej”, ale nie stanowi ona – według mnie – zapowiadanego tła dla problematyki rozwoju i pozycji bankowości centralnej w Polsce i na świecie. Zagadnienie relacji pomiędzy wykonywaniem polityki pieniężnej i polityki fiskalnej zostało omówione przez Doktorantkę w dalszej części rozprawy.

Rozdział 2. pt. „RPP w świetle zasad i wartości konstytucyjnych” ma za zadanie przedstawić instytucję Rady Polityki Pieniężnej jako „element urzeczywistniania wartości konstytucyjnych i zasady demokracji konstytucyjnej”. W jego ramach Autorka zrealizowała solidny wywód na temat roli Konstytucji w obszarze aksjologii funkcjonowania władz publicznych, prezentując teorię dotyczącą wartości i zasad konstytucyjnych. Podjęła się również analizy funkcji przedmiotu odpowiedzialności NBP (ochrony wartości polskiego pieniądza) przez pryzmat wybranych wyrażonych w ustawie zasadniczej zasad i wartości. Trafnie uznała, że polski pieniądz jest elementem kategorii dobra wspólnego, rozwijając oddziaływanie zasady z art. 1 ustawy zasadniczej na obowiązki władz publicznych z zakresu polityki gospodarczej, w tym polityki pieniężnej. Wśród interesujących rozważań natury prawnej Doktorantka miejscami podejmuje zbyt szeroko zakrojone wywody odnośnie do zakresu znaczeniowego zadania, o którym mowa w art. 227 ust. 1 zd. 3 Konstytucji RP (np. s. 97 akapit drugi), których trafność może być narażona na skuteczne zakwestionowanie przede wszystkim z perspektywy nauk ekonomicznych. Niemniej, bez wątpliwości stwierdzam, że Autorka rozumie i dobrze klasyfikuje podstawowe zadanie RPP w świetle wartości i zasad, na których oparto byt państwowy Rzeczypospolitej.

Doktorantka w tym rozdziale dowiodła swej dojrzałości naukowej w reprezentowanej specjalności, demonstrując pogląd, który w bieżącej debacie publicznej próbuje się kwestionować. Jak stwierdziła, „NBP nie powinien kupować obligacji dłużnych skarbu państwa bezpośrednio od skarbu państwa”, jak również „[p]olski bank centralny, zgodnie z ustanowionymi przepisami, ma jedynie możliwość skupu skarbowych papierów wartościowych i dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa na rynku wtórnym w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku” (s. 101). Co ciekawe, twierdzenie to uzasadniła z wykorzystaniem wzorca z art. 2 Konstytucji RP.

Natomiast Autorka nie przedstawiła, według mnie, przekonujących argumentów za powiązaniem koncepcji funkcjonowania NBP (w tym RPP) z zasadą suwerenności Narodu, co miało przejawiać się poprzez „oddzielenie szczególnych decyzji gospodarczych od politycznych wpływów” (s. 103).

Doktorantka podjęła się też spozycjonowania NBP z perspektywy zasady podziału władz, poprzedzając rozważania w tym przedmiocie wartościowym, choć zbyt rozbudowanym, wstępem teoretycznym z zakresu art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Powołując się na stanowisko A. Sylwestrzaka zakwalifikowała NBP wraz RPP do jednej z grup sytuowanych poza klasycznym monteskiuszowskim trójpodziałem, mianowicie do organów państwowych nadzoru bankowego (s. 106). Wydaje się, że brakuje w tym miejscu pogłębionej analizy zasadności takiej klasyfikacji, w szczególności z uwzględnieniem okoliczności wyłączenia od 2008 r. nadzoru bankowego z zakresu kompetencji Narodowego Banku Polskiego. Pewne deficyty tej części opracowania znakomicie rekompensują rozważania Doktorantki dotyczące problematyki granic władzy niezależnego banku centralnego (oparte na doktrynie P. Tuckera) oraz aksjologicznych podstaw limitowania kompetencji rządów w zakresie władztwa monetarnego (z bogatym tłem historycznym).

W tej części rozprawy Autorka przedstawia ustalenia pozytywnie weryfikujące wstępną hipotezę badawczą, w ramach których uznała m.in., że „kształt ram prawnych RPP jest zasadniczo spójny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi”. Stwierdziła ponadto, że „RPP posiada odpowiednią legitymację demokratyczną”, choć poglądu tego niestety szerzej nie uzasadniła. Ważnym i nowatorskim wnioskiem, na rozwinięcie i uzasadnienie którego liczę podczas publicznej dyskusji nad rozprawą doktorską, jest stwierdzenie, że „[p]rzyznany RPP zakres uprawnień (...) można postrzegać jako (...) element realizacji ochrony prawa własności” (s. 130).

W rozdziale 3. Doktorantka przeprowadziła analizę regulacji konstytucyjnych dotyczących NBP i jego organów. Poprzedziła je pogłębioną charakterystyką prac nad polską ustawą zasadniczą, zaś zwięźliwie rozważaniami odnośnie do konsekwencji objęcia RPP unormowaniem konstytucyjnym. W tej części pracy należy docenić wartość przedstawionej ewolucji koncepcji polskiego banku centralnego w zamyśle ustrojodawcy, gdyż przedstawione wnioski i ustalenia z Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego znacząco rzutują na współczesne rozumienie wywodzonej z ustawy zasadniczej funkcjonalnej niezależności NBP.

Autorka, wytyczając zakres konstytucyjnej odpowiedzialności RPP podjęła również próbę zdefiniowania pojęcia zastanego, jakim jest „polityka pieniężna”

(monetarna). Wskazała, że polega ona na kształtowaniu przez bank centralny podaży pieniądza i tym samym oddziaływaniu na gospodarkę za pomocą regulowania rozmiarów emisji pieniądza. Właściwie określiła też i scharakteryzowała podstawowe instrumenty polityki pieniężnej. Wartościowym elementem tej części pracy jest przedstawienie genezy i charakterystyka upowszechnionej w świecie dopiero w obecnym stuleciu strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, którą stosuje m.in. NBP.

Uważam, że Doktorantka w sposób właściwy określiła również oparty na Konstytucji sposób wykonywania mandatu przez członków RPP. Jak stwierdziła, „[c]łonkowie Rady, biorąc udział w procesie decyzyjnym, opierają się na własnych analizach procesów gospodarczych, teoretycznej wiedzy i doświadczeniu oraz projekcji inflacji i produkcji krajowej przygotowanej przez NBP. Wykorzystują także ekonometryczny model gospodarki krajowej (NECMOD), zgłębiając znajomość mechanizmu transmisji zmian kategorii ekonomicznych na zmiany cen” (s. 156).

Autorka postawiła tezę, że „[u]konstituowanie Rady Polityki Pieniężnej w ustawie zasadniczej ma doniosłe znaczenie dla jej statusu, zatem analiza pozycji ustrojowej tego organu powinna być przeprowadzana w pierwszej kolejności w odniesieniu do Konstytucji”. Ponadto stwierdziła, że uregulowania konstytucyjne dotyczące NBP są, jak na ustawę zasadniczą, dość szczegółowe, wskazując, iż odnoszą się one do: kwestii organizacyjnych, procedury powoływania jego organów, kwestii niezależności od innych władz, kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP, kontroli działalności NBP przez NIK oraz zasad prowadzenia gospodarki majątkowej. W tej części pracy Doktorantka przywołała również zagadnienie zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji, ale bez ujawnionego uzasadnienia powiązała je wyłącznie z kwestią niezależności banku centralnego. Wydaje się jednak, że istota ustanowionego zakazu pokrywania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa wynika raczej z konstytucyjnego standardu organizacji finansów publicznych.

Ważnym spostrzeżeniem Autorki jest wyartykułowana niespójność pomiędzy celem działalności NBP określonym w ustawie o Narodowym Banku Polskim (utrzymywanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie narusza to podstawowego celu działalności NBP) i celem wyrażonym w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP (odpowiedzialność za wartość polskiego

pieniądza). Doktorantka trafnie wskazuje, że ustrojodawca nie upoważnił ustawodawcy do redefiniowania czy wyjaśniania konstytucyjnego celu w ustawie zwykłej, gdyż w art. 227 ust. 7 przesądono, że ustawa określa jedynie organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów.

Autorka referując istotne wartości, jakie wynikają z konstytucjonalizacji problematyki bankowości centralnej, wskazała również na mankamenty tego stanu rzeczy w kontekście niskich – w polskich warunkach politycznych – zdolności dostosowawczych rozwiązań ustrojowych w obszarze przyjętych zobowiązań wynikających z przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Mając na uwadze rozważania poczynione w recenzowanym rozdziale, Doktorantka oceniła, że „[t]rudno stwierdzić, iż stworzone ramy prawne RPP to dobrze dopracowana merytorycznie, spójna i kompletna konstrukcja”.

Rozdział 4. pt. „Powoływanie i zadania Rady Polityki Pieniężnej w świetle Konstytucji i ustawy o NBP” omawia przyjęty w polskiej ustawie zasadniczej model indywidualnej kadencyjności członków RPP, trafnie wskazując na nieokreślenie kadencji samej rady (co odbiega od przyjmowanego w publicystyce wyliczania kadencji RPP). Nie mogę jednak podzielić zapatrywania Doktorantki, która dopuszcza możliwość kontynuowania wykonywania mandatu przez członka, którego okres kadencji upłynął, zaś uprawniony organ nie dokonał powołania jego następcy (s. 183). Taka swoista zasada prorogacji nie jest ani respektowana w praktyce (w 2022 r. dwa opróżnione sejmowe miejsca w RPP oczekiwały na obsadzenie przez okres kilku miesięcy, przy czym członkowie, których kadencje upłynęły zakończyli pełnienie funkcji), ani aprobowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt K 20/20). Niemniej, wypracowanie koncepcji doktrynalnej na wypadek „sabotowania” zdolności operacyjnej niezależnych organów państwa w drodze zaniechania wykonywania kompetencji kreacyjnych przez uprawnione podmioty staje się wyzwaniem dla nauki prawa (por. kwestię niezgłoszenia przez posłów kandydatur na zwalniające się miejsca w Trybunale Konstytucyjnym). Dlatego przedstawiony pogląd Autorki należy uwzględnić jako głos w dyskusji nad tym ważkim zagadnieniem.

Trafnie natomiast Doktorantka oceniła prawną dopuszczalność powołania prof. Adama Glapińskiego w 2022 r. na drugą kadencję w roli Prezesa NBP, pomimo wcześniejszego pełnienia funkcji członka Zarządu NBP. Słusznie zaakcentowała w tym zakresie prymat wykładni prawa czynionej z perspektywy konstytucyjnej, a nie ustawowej (s. 191-192).

Z recenzenckiego obowiązku muszę odnotować, że Autorka, opisując na s. 197-198 regulaminowe uwarunkowania funkcjonowania RPP, posłużyła się nieobowiązującą już wersją tego aktu normatywnego. Bez wchodzenia w szczegóły warto wskazać, że przy zachowaniu minimum uwagi można chociażby dostrzec, że postanowienie o udzielaniu środków masowego przekazu informacji po posiedzeniu RPP przez Prezesa NBP „przy udziale dwóch członków” nie jest od lat realizowane. Mówca jest tylko jeden.

Nie jest również precyzyjne (prawdziwe) stwierdzenie Doktorantki, iż „[c]złonek RPP otrzymuje wynagrodzenie równe wynagrodzeniu wiceprezesa NBP” (s. 193). Art. 14 ust. 3 ustawy o NBP stanowi, że członkom Rady przysługuje wynagrodzenie w wysokości równej wynagrodzeniu wiceprezesów NBP. Ustalenie, czy wynagrodzenie, jakie na mocy ustawy „przysługuje”, członek RPP „otrzymuje” wymagałoby od Autorki przeprowadzenia badań empirycznych, np. poprzez porównanie informacji publikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej NBP na podstawie art. 66 ust. 6-8 ustawy o NBP z informacją na temat wynagrodzeń członków Rady Polityki Pieniężnej zamieszczoną na stronie internetowej NBP <https://nbp.pl/informacja-na-temat-wynagrodzen-czlonkow-rady-polityki-pienieznej/>. Dlatego wnioskowanie, że „[u]stalenie wysokich wynagrodzeń dla członków RPP należy postrzegać jako element wzmacniający gwarancje niezależności” (s. 200) może być nie w pełni uprawnione. Aby należycie ocenić tę kwestię, wypadałoby rozprawić się z nieprzeanalizowanym w rozprawie zagadnieniem charakteru stosunku prawnego, jaki łączy członka RPP z NBP oraz konsekwencjami podatkowymi, a także z zakresu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego takiego usytuowania, przy uwzględnieniu ustawowych ograniczeń w podejmowaniu innej działalności zarobkowej. Z uznaniem przyjąłbym ustosunkowanie się do tych zagadnień przez Doktorantkę podczas publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W konkluzji tego rozdziału Autorka zawarła stwierdzenie, iż „[m]ożna uznać, że stworzone ramy prawne dają dobrą gwarancję ochrony stabilności pieniądza”.

Rozdział 5. rozprawy nosi tytuł „Analiza statusu NBP i RPP: przepisy Konstytucji, ustawy o NBP, regulaminu”. Przedstawia on analizę statusu ustrojowego NBP i RPP na tle dotyczących tego zagadnienia sporów doktrynalnych.

W ramach tej części pracy Doktorantka w pierwszej kolejności omówiła prezentowane w piśmiennictwie koncepcje odnośnie do statusu polskiego banku centralnego, wskazując na podstawowe wątpliwości i rozbieżności w tym zakresie. Przedmiotem tej analizy są kategorie pojęciowe takie jak: osoba prawna, państwowa osoba prawna, osoba prawna prawa publicznego, organ państwowy, organ władzy publicznej, ze wskazaniem na złożoność problemu precyzyjnego określenia statusu NBP.

W dalszej części rozdziału Doktorantka oceniła, że „RPP jest organem wewnętrznym NBP, który został utworzony celem powierzenia mu spraw związanych z ustalaniem i realizacją polityki pieniężnej” (s. 216). Stwierdziła ponadto, że „RPP jest powiązana z NBP organizacyjnie, lecz powierzone jej zadania realizuje samodzielnie” (s. 217) i że „posiada cechy organu państwa” (s. 218). Po dokonaniu przeglądu stanowisk prezentowanych w doktrynie skonkludowała, że „pozycja Rady Polityki Pieniężnej jest wyjątkowa”, wskazując na „pewne wewnętrzne niespójności” uregulowań. Autorka zaakcentowała, że RPP jest niezależnym konstytucyjnym organem władzy.

Można uznać, że rozdział ten pełni ważne funkcje inwentaryzacyjne w zakresie poglądów wyrażanych w nauce prawa oraz – w umiarkowanym stopniu – w orzecznictwie. Jego pewnym deficytem jest samoograniczenie się Doktorantki w uczestnictwie w dyskusji naukowej na ten temat. Trudno jest na podstawie lektury zdekodować pogląd Autorki na temat statusów NBP i RPP oraz ich wzajemnych relacji. Jednakże, w mojej ocenie, już samo zebranie i właściwe zestawienie dorobku doktrynalnego w tym przedmiocie stanowi wartość naukową właściwą dla rozpraw doktorskich.

Rozdział 6. zatytułowano: „Współpraca Rady Polityki Pieniężnej z innymi organami państwowymi, jej odpowiedzialność oraz kompetencje prawotwórcze”. Otwiera go co najmniej kontrowersyjne stwierdzenie Doktorantki, iż „na szeroko rozumianą politykę pieniężną składa się całokształt różnych działań, w tym: prawodawcza działalność parlamentu w zakresie problematyki finansów. Szczególnie uchwalanie ustawy budżetowej oraz działania wykonawcze rządu w tym zakresie mają wpływ na stan i siłę pieniądza polskiego”. Niestety, Autorka nie rozwija tego poglądu, więc trudno ocenić, czy błędnie włączyła do zakresu polityki pieniężnej politykę fiskalną, czy też chodzi o oddziaływanie tej ostatniej na przedmiot zainteresowania polityki pieniężnej w ramach wypadkowej działań, określanych jako *policy mix*. Wyrażam nadzieję, że Doktorantka ściślej zdefiniuje swój pogląd podczas publicznej obrony rozprawy.

W dalszej części opracowania Autorka rzeczowo omawia relacje pomiędzy RPP i Sejmem oraz Radą Ministrów, wskazując na konstytucyjnie i ustawowo ustalony sposób realizacji obowiązków informacyjnych i opiniodawczych. Niestety, w rozprawie nie sformułowano oceny praktyki ustrojowej w tym zakresie z perspektywy zapewnienia poszczególnym organom państwa zdolności do wykorzystania przedstawianych im dokumentów, np. założeń polityki pieniężnej w procesie projektowania ustawy budżetowej oraz opinii RPP o projekcie tej ustawy w pracach rządowych i parlamentarnych. Brak jest też rozwinięcia problematyki ustawowo zadekretowanego współdziałania pomiędzy NBP i Ministrem Finansów w opracowaniu planów finansowych państwa (art. 21 pkt 2 ustawy o NBP).

Ważnym wątkiem tej części pracy są rozważania odnośnie do wynikającego z art. 3 ust. 1 ustawy o NBP obowiązku wspierania polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Autorka, po przedstawieniu stanowiska doktryny, postuluje stworzenie pomiędzy RPP i Radą Ministrów „odpowiedniej płaszczyzny do kooperacji i negocjacji”. Osobiście popieram takie zapatrywanie, mając świadomość, że w sensie operacyjnym go dotąd nie wdrożono z uwagi na źle pojęte w praktyce rozumienie niezależności NBP. Uważam, że konstytucyjna zasada współdziałania władz stanowi wystarczającą podstawę definiowania zasad współpracy pomiędzy niezależnymi od siebie władzami, które są odpowiedzialne za politykę

gospodarczą państwa. Tylko bowiem w takim kontekście aksjologicznym można prowadzić wykładnię art. 3 ust. 1 ustawy o NBP w zgodzie ze wzorcem z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP. Wyrażam satysfakcję, że znajduję w Autorce rozprawy sojusznickę w rozwijaniu tej myśli w nauce prawa.

W kontekście problematyki odpowiedzialności prawnej RPP i jej członków Doktorantka, co oczywiste, wykluczyła możliwość egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Niestety, nie odniosła się w żaden sposób do kwestii ewentualnego ponoszenia indywidualnie lub *in gremio* odpowiedzialności karnej lub cywilnej za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W dalszej części tego rozdziału Autorka zreferowała ustawowe regulacje dotyczące formy prawnej podejmowania decyzji przez RPP. Żałuję, że obszar ten nie stał się przedmiotem pogłębionych badań i ocen. W dokumentach sprawozdawczych RPP odnajdujemy bowiem odwołania do uchwał o charakterze normatywnym i nienormatywnym, podejmowanych w głosowaniach i na zasadzie konsensusu oraz do tzw. „ustaleń”. Interesujące byłoby również stanowisko Doktorantki w przedmiocie zgodności § 6 ust. 2 Regulaminu RPP z przywołanym w rozprawie (s. 238) art. 16 ust. 2 ustawy o NBP. Tematem godnym niepoświęconej przez Autorkę uwagi jest też merytoryczny i temporalny zakres wyłączenia jawności decyzji RPP i protokołów z jej posiedzeń z uwzględnieniem zasad wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Rzetelnie natomiast Doktorantka opracowała zagadnienie kompetencji prawotwórczych organów NBP, eksponując pewną dysproporcję pomiędzy przydzielonymi im zadaniami i uprawnieniami umożliwiającymi ich realizację. Wskazała na specyfikę relacji NBP z innymi podmiotami sektora bankowego, którą Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. K 25/99 określił jako „funkcjonalną podległość”. Dlatego uchwały wydawane przez organy banku centralnego zakwalifikowała do kategorii „aktów wewnętrznych o szczególnym charakterze” (s. 242), akcentując przy tym „brak solidnego uzasadnienia” wyżej przywołanej trybunalskiej koncepcji i potrzebę rozstrzygnięcia tej kwestii poprzez nowelizację ustawy zasadniczej.

W podsumowaniu tego rozdziału Doktorantka stwierdza, że „Rada Polityki Pieniężnej współdecyduje o ustroju państwa”, ale nie uzasadnia tego kontrowersyjnego poglądu. W tym temacie też liczę na rozwinięcie koncepcji podczas obrony rozprawy.

Pewnym deficytem tego obszaru rozważań jest brak jakiegokolwiek odniesienia do wewnętrznych relacji pomiędzy organami NBP w wykonywaniu ich konstytucyjnych i ustawowych zadań. W dyskusji publicznej odnotowano chociażby spór o kwestię związania Prezesa NBP wnioskiem trzech członków o zwołanie posiedzenia RPP (art. 16 ust. 1 ustawy o NBP w zw. z § 2 Regulaminu RPP) oraz o dokonane w 2021 r. wyłączenie uprawnienia RPP do bieżącego otrzymywania dostępnych w NBP materiałów o charakterze statystycznym, informacyjnym i analitycznym, niezbędnych do wykonywania przez nią swoich obowiązków (uchylenie § 15 ust. 5 Regulaminu RPP, stosownie do § 1 pkt 1 lit. a uchwały nr 12/2021 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 3 listopada 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej, M. P. z 2021 r. poz. 1043). Wyrażam nadzieję, że Autorka w swych dalszych pracach naukowo-badawczych podejmie również tę problematykę.

W rozdziale 7. pt. „Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego” Autorka referuje zagadnienie niezależności banku centralnego od innych władz z perspektywy kryterium efektywności realizacji jego konstytucyjnego celu. Wskazuje, że niezależność ta nie została wyrażona w Konstytucji bezpośrednio (*expressis verbis*), lecz w sposób opisowy (*implicite*), zaś ustrojodawca zapewnił ją w trzech podstawowych aspektach: instytucjonalnym (w tym personalnym), funkcjonalnym oraz finansowym.

Wśród poczynionych rozważań nad gwarancjami zachowania niezależności NBP, Doktorantka akcentuje ustawowy zakaz powołania członka RPP na kolejną kadencję, co ma z założenia ograniczać możliwość wywierania na niego politycznej presji, nie wdając się niestety w rozważania nad konsekwencjami dopuszczalności – w tym kontekście – ponownego powołania tej samej osoby na stanowisko Prezesa lub członka Zarządu NBP. Autorka stwierdza również, iż „należy uznać, że powołanie członków Zarządu [przez Prezydenta RP – przyp. wł.] powinno następować także [tj. jak w przypadku członków RPP – przyp. wł.] bez kontrasygnaty” (s. 254). Nie wyjaśnia

przy tym, czy to stwierdzenie jest jej poglądem *de lege lata* (pozostającym w kontrze wobec konstytucyjnej praktyki), czy postulatem *de lege ferenda*.

Omawiając zagadnienie niezależności instytucjonalnej (personalnej) Doktorantka wskazuje przesłanki i tryb pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Niestety, jedynie „sprawozdawczo” odnosi się w rozprawie do wypowiedzi składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r. (K 23/23) i z dnia 20 sierpnia 2024 r. (K 8/24), jak również nie konfrontuje swoich zapatrywań na przedmiotowy zakres odpowiedzialności z zarzutami objętymi wnioskiem grupy posłów z marca bieżącego roku, który zainicjował postępowanie przed sejmową Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Na s. 255 pracy Autorka stwierdza, że „[z]akaz kredytowania rządu przez bank centralny nie jest całkowity. Dozwolone jest udzielanie przez NBP kredytów dla rządu”, zaś na s. 257, że „domenę państwa stanowią: (...) zadłużenie budżetu państwa w banku centralnym”. Poglądy te nie zostały uzasadnione czy w jakikolwiek sposób rozwinięte. Oczekuję wyjaśnienia tego stanowiska podczas obrony rozprawy doktorskiej. Doktorantka niestety nie uzasadnia też swojego poglądu (s. 256), iż „[w]ażnym elementem dla ochrony niezależności jest kwestia ustalanie [pisownia oryginalna] wynagrodzeń Prezesa i wiceprezesów NBP. Są one ustalane na podstawie przepisów o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”. Zagadnienie to jest w istocie bardziej złożone i jego związek z zasadą niezależności wymagałby wykazania.

W końcowej części rozdziału Autorka przedstawiła i uzasadniła tezę, że wyposażenie NBP i RPP w normatywną cechę niezależności oznacza nakaz jej trwałej ochrony. Doktorantka trafnie akcentuje przy tym, że korelatem tej niezależności jest obowiązek NBP transparentnego działania i komunikowania przesłanek swych decyzji społeczeństwu. Wiąże to z potrzebą zapewnienia wiarygodności polskiego banku centralnego w przestrzeni krajowej i międzynarodowej.

Wartością zawartych w tym rozdziale rozważań jest ich poczynienie również w kontekście dotyczących bankowości centralnej standardów prawnych wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz ze Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

W ostatniej części pracy zatytułowanej „Konkluzje” Doktorantka podsumowała poczynione ustalenia i przedstawiła główne wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*. Autorka potwierdziła zasadność hipotezy badawczej, akcentując, że konstytucyjne uregulowania RPP, nadające temu organowi niezależność we wszystkich istotnych aspektach, stworzyły ramy pozwalające na prowadzenie polityki pieniężnej dostosowanej do współczesnych uwarunkowań rynku finansowego. Jej zdaniem, Konstytucja RP nadała RPP stabilne podstawy funkcjonowania, które pozwalały jej wypełniać powierzony cel. Oceniała, że wyniki badań potwierdziły, iż mimo braków, o których mowa w pracy, ustanowione ramy prawne pozwalają RPP działać dla dobra wspólnego z dbałością o poszanowanie zasad konstytucyjnych i chronić istotne wartości konstytucyjne, w szczególności stabilność monetarną i wartość pieniądza.

W mojej ocenie, recenzowana praca spełnia warunki stawiane współcześnie rozprawom doktorskim. Można uznać, że stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego – sformułowania analitycznej oceny prawnej obowiązującego konstytucyjnego i ustawowego unormowania statusu i funkcjonowania RPP, przeprowadzonej na gruncie nauki prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i analizy doświadczeń, rozumianych jako funkcjonowanie przepisów prawa w praktyce. Nastąpiło to poprzez rozważenie obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego, inwentaryzację poglądów dotychczasowej doktryny i judykatury na ten temat oraz poprzez zidentyfikowanie wybranych problemów związanych z funkcjonowaniem Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej, których rozwiązanie Doktorantka zaproponowała w drodze określonej wykładni przepisów prawa, bądź w ramach postulatów *de lege ferenda*.

Przyznać trzeba, że rozprawa nie podejmuje tytułowej problematyki w sposób kompleksowy, ale trudno też oczekiwać, że zawiłe i nierozwiązane przez ponad 25 lat funkcjonowania RPP zagadnienia zostaną w pełni zidentyfikowane i dostatecznie wyjaśnione w jednej pracy doktorskiej. Osobiście uważam, że największym brakiem opracowania jest nierozważanie charakteru prawnego ustalanych przez RPP założeń polityki pieniężnej i zakresu związania nimi organów władzy monetarnej oraz projektującej budżet państwa Rady Ministrów.

Podkreślić należy, że recenzowana rozprawa dowodzi benedyktyńskiej staranności Autorki w zgromadzeniu i przedstawieniu problematyki badawczej, co daje jej istotny walor inwentaryzacyjny. Ujawnia jednocześnie być może zbyt daleko posuniętą ostrożność Doktorantki w formułowaniu własnych konkretnych ocen i poglądów w ramach zidentyfikowanych zagadnień. Jak wyżej wskazałem, w pracy znajdują się również tezy, które wymagają „obronienia” podczas publicznej dyskusji nad rozprawą doktorską.

W procesie przygotowania rozprawy wykorzystano przede wszystkim formalno-dogmatyczną metodę prowadzenia badań naukowych, adekwatnie uzupełnioną metodą prawnoporównawczą i historyczno-prawną. Konstrukcja rozprawy została dobrana odpowiednio do jej założeń naukowo-badawczych, dostatecznie wyraźnie wyodrębniając cel i przedmiot opracowania, w tym istotę problemu, stan badań oraz rozważania analityczno-opisowe nad podjętą tematyką.

Po wszechstronnym rozważeniu walorów i niedostatków recenzowanej rozprawy, uważam, że są podstawy, by uznać, iż może przyczynić się ona do rozwoju nauk prawnych oraz stanowić wsparcie merytoryczne dla podmiotów stosujących prawo w relacjach z organami NBP.

4. Ocena formalna

Treść manuskryptu odpowiada tytułowi określoneemu w uchwale wszczynającej przewód doktorski.

Bibliografia rozprawy jest bogata i interdyscyplinarna (liczy 299 pozycji z literatury, z czego znacząca część zagranicznych), a wykorzystane źródła są reprezentatywne dla problematyki rozprawy. Została przygotowana zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami pracy naukowej, choć z pewną liczbą usterek (wykaz nie zawiera wszystkich prac wykorzystanych w rozprawie, jak również tytułu dzieła przy nazwisku Zdyb M.). Przyjęty podział źródeł jest czytelny. Wykaz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje wszystkich przywołanych w treści pracy wyroków (np. tych ze s. 268-269 K 23/23 i K 8/24), kolejność ich wymienienia jest przypadkowa, jak również występują uchybienia terminologiczne w postaci nazwania „wyrokiem” orzeczenia U 4/90 oraz „orzeczeniami” wyroków

K 4/06 i SK 27/14. Wykaz wykorzystanych ustaw jest niekompletny, zaś zawarte w nim odwołanie do publikatora ustawy o NBP – nieaktualne. Sposób konstruowania przypisów, których jest aż 755, w minimalnym stopniu zasługuje na akceptację. Można przyjąć, że poczynione przypisy pozwalają na identyfikację dzieł, do których odwołuje się Autorka, ale znacznie odbiegają od ustalonej sztuki stosowania tego aparatu naukowego (zob. np. przypisy nr 344-346).

Ogólnie można stwierdzić, że Doktorantka posługuje się językiem właściwym dla prac naukowych, wykazując przy tym przygotowanie teoretyczne z zakresu nauk prawnych. Podczas lektury napotkałem jednak na niedokładności językowe i interpunkcyjne, których liczba stanowi znaczący mankament recenzowanej pracy. Nawet w poczynionym we wstępie opisie zawartości rozdziałów doszło do pomylenia charakterystyki rozdziału 5. i rozdziału 6. (s. 13). Jeżeli rozprawa miałaby stać się przedmiotem publikacji książkowej za konieczne uważam jej ponowne przeczytanie i poddanie profesjonalnej redakcji językowej.

Część pracy w rozdziale 7. ujawnia pewne podobieństwa konstrukcyjne i treściowe (w tym głównie w zakresie wykorzystanych źródeł) do publikacji autorstwa Pauliny Wróbel pt. *Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 237-254. Inspiracje te zasługiwały na większe wyeksponowanie w przypisach (dotyczy ich wyłącznie częściowo ogólnie sformułowany przypis nr 709 i przypis nr 714) oraz w bibliografii, w której praca P. Wróbel została – być może przez przeoczenie – pominięta. Jest to co najmniej poważny błąd w dokumentacji naukowej recenzowanej rozprawy.

Zwracam ponadto uwagę, że twierdzenie ze s. 258, którego dotyczy przypis nr 715, nie znajduje zakotwiczenia w przytoczonym źródle autorstwa Marka Zubika.

Reasumując, przedstawiam pogląd, iż od strony formalnej recenzowana praca może zostać zaaprobowana.

5. **Konkluzja**

Mając powyższe na uwadze, pomimo poczynionych powyżej uwag i zastrzeżeń oceniam, że mgr Monika Widziszowska wykazała w recenzowanej rozprawie doktorskiej spełnianie wskazanych na wstępie obligatoryjnych przesłanek nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Wyniki podjętej w ramach przewodu doktorskiego pracy naukowej ubogacają doktrynę prawa w dzieło porządkujące ważną problematykę z zakresu teorii prawa konstytucyjnego, a także w istotne postulaty *de lege ferenda*.

W związku z powyższym wyrażam niniejszym pogląd, że przedstawiona do recenzji dysertacja pt. *Rada Polityki Pieniężnej w świetle Konstytucji RP* (Warszawa 2024) spełnia stawiane rozprawom doktorskim wymagania ustawowe, stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych oraz wykazując ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej – nauki prawne, jak również dowodząc umiejętności samodzielnego prowadzenia przez mgr Monikę Widziszowską pracy naukowej.

Z powyższych względów wnoszę o dopuszczenie pani mgr Moniki Widziszowskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego, a przede wszystkim – o przyjęcie rozprawy doktorskiej i dopuszczenie jej do publicznej obrony.

Oceniam, że w warunkach pomyślnego przebiegu publicznej obrony rozprawy doktorskiej recenzowana praca może być podstawą do nadania pani mgr Monice Widziszowskiej stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Przemysław Litwiniuk