

Kontrola i audyt

Znaczenie wniosków pokontrolnych

Niezależność NBP i regulatorów a kompetencje NIK

W artykule omówiono relację między unijnymi standardami niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych a kompetencjami Najwyższej Izby Kontroli. Podkreślono, że prawo unijne zakazuje tym instytucjom przyjmowania instrukcji od innych organów, co ma chronić je przed politycznymi i biznesowymi naciskami. Jednocześnie wskazano, że zasada niezależności ma charakter funkcjonalny, a nie absolutny – służy prawidłowej realizacji ustawowych zadań. Kluczowym elementem analizy jest ustalenie, czy wnioski pokontrolne NIK wobec banku centralnego lub regulatorów mogą zostać uznane za niedopuszczalne instrukcje. Autor zwraca uwagę, że mają one charakter niewiążących rekomendacji, a obowiązek udzielenia odpowiedzi nie narusza niezależności kontrolowanych instytucji. W konkluzji stwierdzono, że niezależność organów musi współistnieć z mechanizmami rozliczalności. Kontrola NIK jej nie zagraża, lecz wzmacnia ją, zapobiegając zjawisku przejęcia agencji przez grupy interesu. Niezależne organy kontroli są zatem istotnym elementem równowagi między autonomią i odpowiedzialnością instytucji publicznych.

DAWID SZEŚCIŁO**Wprowadzenie**

Zakres przedmiotowy i podmiotowy kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli został przez polskiego ustrojodawcę uregulowany w sposób szczegółowy i jednocześnie rozległy¹. Regulacja konstytucyjna w pełni odzwierciedla standardy wyrażone m.in. w Deklaracjach z Limy i Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli². Zarazem jednak w ostatnich dekadach obserwujemy proces wzmacniania i poszerzania gwarancji niezależności co najmniej dwóch typów organów państwa: banków centralnych oraz organów regulacyjnych (w tym organów ochrony konkurencji).

W obu przypadkach wiodącą rolę w rozwijaniu koncepcji niezależności organów odgrywa prawodawstwo unijne. Posługuje się ono, na podstawie różnych aktów, formułą zakazującą tym organom przyjmowanie od innych organów czy podmiotów (publicznych i prywatnych) instrukcji czy poleceń przy wykonywaniu swoich zadań i kompetencji. Cel tych rozwiązań jest jasny. Mają zabezpieczyć banki centralne i organy regulacyjne przed naciskami politycznymi lub biznesowymi, umożliwiając im działanie wyłącznie w ramach zadań czy celów wyznaczonych przepisami prawa. Wyłączenie decyzji monetarnych czy regulacyjnych spod bezpośredniego

wpływu politycznych decydentów realizuje Schumpeterowską wizję demokracji, wedle której: „Demokracja nie wymaga, żeby każda funkcja państwa była realizowana w trybie decyzji politycznych”³. Promuje bardziej ekspercki model zarządzania określonymi obszarami spraw publicznych.

Nie budzi wątpliwości, że wydawanie przez właściwych ministrów, rząd a nawet parlament zaleceń wzywających banki centralne i organy regulacyjne do podejmowania lub powstrzymywania się od konkretnych rozstrzygnięć regulacyjnych (np. obniżki/podwyżki stóp procentowych, zatwierdzenia bądź odrzucenia określonych propozycji taryfowych, przyznania bądź odebrania koncesji na działalność regulowaną), naruszałoby prezentowany wyżej standard unijny. Artykuł dotyczy jednak kwestii bardziej złożonej, a mianowicie, na ile formułowanie przez najwyższe organy kontroli wniosków pokontrolnych pod adresem banków centralnych i organów regulacyjnych może narażać się na podobny zarzut. Zagadnienie to zostanie omówione z uwzględnieniem standardów wynikających z prawa unijnego, jednak wyłącznie w perspektywie instytucji krajowych, tj. w odniesieniu do relacji między Najwyższą Izbą Kontroli a Narodowym Bankiem Polskim oraz polskimi organami regulacyjnymi funkcjonującymi na podstawie regulacji unijnej⁴.

¹ Art. 203 Konstytucji RP.

² INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration, INTOSAI 2019; INTOSAI-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI 2019. W sprawie aktualnej nomenklatury standardów INTOSAI zob. P. Banaś, K. Żyndul: *Cyfryzacja w pracach standaryzacyjnych INTOSAI*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2024.

³ J. A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism, Democracy*, Abingdon 2010, s. 260 (pierwsze wydanie: 1943).

⁴ Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Do kategorii szeroko rozumianych organów regulacyjnych

W pierwszej części artykułu zostały przedstawione w sposób bardziej szczegółowy unijne wymogi dotyczące niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych. W kluczowej części analizy unijne pojęcie niedopuszczalnych zaleceń czy instrukcji jest skonfrontowane z rozważaniami na temat natury wniosków formułowanych przez organy kontroli państwowej. W części końcowej zawarto wnioski podsumowujące wpływ unijnej koncepcji niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych na kompetencje najwyższych organów kontroli.

Unijny standard niezależności

Jedynie w wypadku banków centralnych unijny standard niezależności został zagwarantowany na poziomie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. Zgodnie z art. 130 TFUE: „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu.

Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Przepis ten traktowany jest jako kluczowa gwarancja instytucjonalnej niezależności banków centralnych⁶. Zarazem jednak odzwierciedla funkcjonalne podejście do idei niezależności, nie traktując jej jako wartości absolutnej, lecz ograniczonej do tego co jest niezbędne do prawidłowej realizacji zadań banku centralnego⁷.

Banki centralne jako jedyne cieszą się gwarancjami niezależności na poziomie prawa pierwotnego UE. W prawie pochodnym znajdziemy natomiast analogiczne gwarancje dotyczące organów regulacyjnych. Jakkolwiek występują pewne różnice językowe w kwestii sformułowania zasad niezależności poszczególnych regulatorów, większość istotnych dyrektyw operuje tym samym pojęciem instrukcji. Nakaz powstrzymania się od przyjmowania instrukcji i występowania o nie do innych organów czy podmiotów został uregulowany w stosunku do następujących organów regulacyjnych:

na potrzeby niniejszego artykułu zaliczono także Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów, tj. w unijnej nomenklaturze organ ochrony konkurencji.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13.12.2007 – wersja skonsolidowana (Dz. U. C 202 z 7.6.2016, s. 47-360), dalej: TFUE. W kwestii kompetencji organów kontroli państwowej do kontroli banków państwowych zob. także: J. Mazur: *Uprawnienia najwyższych organów kontroli krajów Europy Zachodniej do kontroli banków stanowiących własność państwa*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1997.

⁶ L. Bini Smaghi: *Central Bank Independence in the EU: from Theory to Practice*, „European Law Journal”, nr 4/2008, s. 449.

⁷ L. Flynn: *Article 130 [w:] The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, M. Kellerbauer (red.), Oxford 2019, s. 1309.

- regulatorów rynku kolejowego – art. 55 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE⁸;
- regulatorów rynku łączności elektronicznej – art. 5 ust. 2 dyrektywy 2018/1972⁹;
- regulatorów rynku usług audiowizualnych – art. 30 ust. 2 dyrektywy 2018/1808¹⁰;
- organów ochrony konkurencji – art. 4 ust. 2 dyrektywy 2019/1¹¹.

Jedynie w wypadku regulatorów rynku energetycznego przepisy odpowiedniej dyrektywy operują w polskim tłumaczeniu pojęciem „bezpośrednich poleceń” (art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944)¹². Wersja angielskojęzyczna używa już natomiast znanego z pozostałych dyrektyw pojęcia (*direct instructions*, należy więc uznać, że jest ono tożsame z instrukcją znajdującą się w pozostałych omawianych aktach.

Naturalną konsekwencją uwolnienia regulatorów od instrukcji ze strony innych organów jest brak instancyjnej kontroli rozstrzygnięć organów regulacyjnych przez organy rządowe czy parlamentarne. W praktyce oznacza to poddanie aktów regulatorów wyłącznie kontroli sądowej.

Podsumowując, brak możliwości władz inkerencji innych organów państwa (zwłaszcza organów administracji

rządowej) w działania organów regulacyjnych w całym toku postępowań administracyjnych prowadzonych przez te organy (niezależność funkcjonalna) jest fundamentem koncepcji niezależnych organów regulacyjnych.

Należy zaznaczyć, że opisane tu gwarancje funkcjonalnej niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych są uzupełniane mechanizmami wspierającymi tę autonomię w innych aspektach. Przykładowo, przepisy dyrektyw porządkujących status organów regulacyjnych poświęcają uwagę autonomii zarządczej regulatorów, zwłaszcza w obszarze finansowym i kadrowym. Dyrektywy promują model finansowania, w którym organy regulacyjne posiadają wyodrębniony budżet i cieszą się autonomią w jego wydatkowaniu, ale nie normują w spójny sposób mechanizmu finansowania organów regulacyjnych i procesu budżetowego. Dyrektywy dotyczące organów ochrony konkurencji, regulatorów rynku komunikacji elektronicznej i kolei sugerują, że organy regulacyjne mogłyby być finansowane ze źródeł alternatywnych wobec budżetu państwa, przede wszystkim z obowiązkowych składek podmiotów regulowanych. W obszarze

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. U. L 343 z 14.12.2012, s. 32).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1972 z 11.12.2018 ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. U. L 321 z 17.12.2018, s. 36).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z 14.11.2018 zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. U. L 303).

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz. U. L 11 z 14.1.2019, s. 3).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.6.2019 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. L 158 z 14.6.2019).

kadrowym podkreśla się konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów ludzkich, adekwatnych do zakresu zadań. W niektórych wypadkach (np. w wypadku regulatorów kolejowych), formułowany jest bardziej konkretny wymóg umożliwienia mu samodzielnego prowadzenia procesów rekrutacyjnych i związanych z zarządzaniem kadrami.

Wiele uwagi poświęca się również kwestii reguł naboru oraz mandatu osób pełniących funkcje kierownicze w organach regulacyjnych. Prawodawstwo unijne promuje tu zwłaszcza model powołania na kadencję, w transparentnej procedurze zapewniającej weryfikację kwalifikacji kandydatów. Jednocześnie należy zapewnić stabilność mandatu wyłonionych osób przez ograniczenie podstaw skrócenia ich kadencji do udokumentowanych naruszeń prawa czy zaprzestania spełniania formalnych kryteriów powołania na stanowisko.

Niezależność NBP i organów regulacyjnych a kompetencje NIK

Niezależność w świetle regulacji unijnych jest ujęta jednocześnie zarówno jako swoisty przywilej, jak i obowiązek banków centralnych i regulatorów. Odpowiedzialność za ochronę tej niezależności jest bowiem równomiernie rozłożona na wszelkie organy i podmioty zewnętrzne oraz sam bank centralny i organy regulacyjne. Przywołane przepisy TFUE oraz dyrektyw operują pojęciem instrukcji, nie definiując

jednocześnie tego pojęcia. Jest ono zasadniczo obce polskiemu prawu, zwłaszcza przy opisie relacji między organami władzy publicznej. Sięgnięcie po słownikową definicję pojęcia instrukcji nie rozwiązuje problemu, ponieważ ogranicza się ona do zbioru przepisów ustalających sposób postępowania w jakiejś dziedzinie bądź dokładnego pouczenia, wskazówki¹³.

Bardziej użyteczna jest analiza pojęć pokrewnych występujących w przepisach regulujących relacje instytucjonalne w aparacie państwowym, w szczególności np. ustawa o Radzie Ministrów, regulując kompetencje właściwego ministra w stosunku do nadzorowanych lub podległych organów i jednostek organizacyjnych, operuje pojęciem wiążących wytycznych i poleceń¹⁴. Podobnie formuła wytycznych i poleceń znajduje zastosowanie w relacjach między wojewodami a Prezesem Rady Ministrów, który kieruje ich pracą¹⁵. Z kolei ustawa o kontroli w administracji rządowej wyróżnia na tym tle zalecenia oraz wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, które stanowią fakultatywny element wystąpienia pokontrolnego. Zalecenia te niewątpliwie nie mają charakteru wiążącego, biorąc pod uwagę, że organ kontrolowany jest zobowiązany wyłącznie do złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia¹⁶.

Biorąc za podstawę ustrojowe prawo administracyjne, można więc przyjąć, że

¹³ Słownik języka polskiego PWN, <sjp.pwn.pl> (dostęp: 5.11.2025).

¹⁴ Art. 34a ust. 1 ustawy z 8.8.1996 o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1996 r., nr 106 poz. 492, ze zm.).

¹⁵ Art. 8 ust. 1 ustawy z 23.1.2009 o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. nr 31 poz. 206, ze zm.).

¹⁶ Art. 46 ust. 3 ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092, ze zm.).

polski ustawodawca wprowadził dość klarowne rozróżnienie między wiążącymi wytycznymi i poleceniami, a niewiązącymi zaleceniami. Do której kategorii należy przyporządkować instrukcje, o których mowa w art. 130 TFUE? Wydaje się, że prawodawca europejski pojęcie to utożsamia jednak z próbami imperatywnego wpływania na działania banków centralnych w obrębie ich podstawowej misji. To wówczas można mówić o realnym zagrożeniu niezależności tych organów. Jakikolwiek zalecenia, wskazówki czy rekomendacje, do których bank centralny nie ma prawnego obowiązku się zastosować, nie wywołują takiego zagrożenia. Można także uznać, że niedopuszczalne byłyby instrukcje, które choć formalnie niewiążące, mogłyby stanowić – w świetle obowiązujących przepisów – przesłankę wystarczającą do odwołania przed upływem kadencji osób piastujących stanowiska w organach zarządczych banku centralnego. W takiej sytuacji instrukcja nabiera charakteru zbliżonego do wiążącej.

Formułowanie przez inne organy państwowe opinii czy oczekiwań dotyczących określonych działań i kierunków postępowania banku centralnego lub regulatora, nie ingeruje natomiast w funkcjonalną niezależność tego organu. Nie ma prawnego obowiązku podporządkowania się takim aktom, a brak realizacji zaleconych działań nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla organu bądź osób piastujących funkcje w jego ciałach zarządczych. Takie akty skierowane do banku centralnego lub

organu regulacyjnego mają charakter zbliżony do opinii formułowanych przez obywateli, media oraz reprezentantów grup interesu. Jakkolwiek organy państwowe nie są podmiotem konstytucyjnej wolności wypowiedzi, trudno odmawiać im prawa do wyrażania opinii i ocen adresowanych do innych organów państwa.

Ocena ta nie ulega zmianie, nawet jeśli bank centralny bądź organ regulacyjny jest ustawowo zobligowany do udzielenia odpowiedzi na formułowane zalecenia. Obowiązek ten jest bowiem ograniczony do konieczności ustosunkowania się do postulatów czy opinii, bez jakiegokolwiek zobowiązania do ich realizacji. W formalnym sensie kierowane do banku centralnego akty o takim charakterze będą miały status zbliżony do wniosków, które w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego każdy obywatel może wystosować do organów państwowych, zaś organ jest zobligowany do udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie.

Status formalnie niewiążących rekomendacji, które nie noszą cech instrukcji, o jakich mowa w przepisach TFUE czy dyrektyw, należy niewątpliwie przypisać także wnioskowi pokontrolnemu NIK. Warto przypomnieć, że w świetle przepisów ustawy o NIK¹⁷, wniosek pokontrolny stanowi efekt oceny kontrolowanej działalności, wskazując działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, obligując jednostkę kontrolowaną wyłącznie do poinformowania Najwyższej Izby Kontroli o sposobie

¹⁷ Zob. w szczególności art. 28 ust. 1, art. 53 ust. 1 pkt 5 oraz art. 62 ustawy o NIK.

realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Żaden przepis ustawy nie daje podstawy, by we wniosku pokontrolnym dopatrywać się aktu o charakterze imperatywnym i władczym, skorelowanym z obowiązkiem jednostki kontrolowanej do realizacji jego treści.

Ustrojodawca (w przypadku NBP) i ustawodawca (w odniesieniu do organów regulacyjnych) zapewnił spójność kompetencji organu kontroli państwowej z przedstawionymi założeniami unijnej koncepcji niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych. Przepisy nie przewidują ograniczenia ani zawężenia kompetencji kontrolnych NIK w stosunku do organów regulacyjnych, ale jednocześnie gwarantują, że nie będą one prowadziły do formułowania przez NIK wiążących instrukcji pod adresem regulatorów.

Również w przypadku NBP jako organu konstytucyjnego, którego niezależność ma silniejsze umocowanie również w prawie unijnym, nie sposób wskazać w kompetencjach kontrolnych NIK zagrożenia dla niezależności tego organu. Przepisy Konstytucji nie tylko wprost przesądzają o rozciągnięciu kompetencji kontrolnych NIK na NBP, jurysdykcja NIK w stosunku do banku centralnego pozostaje także w pełni spójna z konstytucyjnym statusem NBP. W szczególności nie stanowi zagrożenia dla realizacji jego misji w zakresie ustalania polityki pieniężnej i troski o wartość polskiego pieniądza (art. 227 ust. 1 Konstytucji RP) w sposób niezależny, a zatem bez

podlegania wiążącym instrukcjom innych organów. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Niezależność banku centralnego jest konsekwencją założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu. Postulat ten ma uzasadnienie historyczne, prawnoporównawcze i wynikające z praktycznego doświadczenia wzajemnych relacji władzy politycznej i banku centralnego”¹⁸. Nie sposób uznać, że kompetencje NIK stwarzają ryzyko wypaczenia tych celów niezależności, co zresztą Trybunał podkreślił w przywołanym orzeczeniu.

Przedstawione tu obserwacje wydają się być oczywiste. Nie można jednak lekceważyć przeciwnych opinii i ocen, szczególnie jeśli są one formułowane przez instytucje unijne. W ostatnim raporcie o konwergencji opublikowanym przez Europejski Bank Centralny w 2024 r. i oceniającym postęp w realizacji kryteriów uczestnictwa w strefie euro, pojawia się następująca opinia: „Najwyższa Izba Kontroli (NIK), organ konstytucyjny, posiada szerokie uprawnienia na mocy art. 203 ust. 1 polskiej Konstytucji do kontroli działań wszystkich organów administracji publicznej oraz Narodowego Banku Polskiego pod kątem ich legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Zakres kontroli NIK powinien być jasno określony, nie powinien naruszać działań niezależnych audytorów zewnętrznych Narodowego Banku Polskiego, powinien być zgodny z zakazem wydawania poleceń NBP i jego organom decyzyjnym oraz nie powinien kolidować z zadaniami

¹⁸ Wyrok TK z 22.9.2006, sygn. akt U 4/06, pkt 164.

NCB związanymi z uczestnictwem w Europejskim Systemie Banków Centralnych. W szczególności należy zapewnić, aby podczas kontroli Narodowego Banku Polskiego stosowanie przez NIK 'kryterium celowości' nie obejmowało oceny działań Narodowego Banku Polskiego związanych z jego podstawowym celem, jakim jest stabilność cen¹⁹. W konsekwencji EBC rekomenduje zmiany konstytucyjne rewidujące zakres kompetencji NIK względem Narodowego Banku Polskiego.

Na wstępie należy podkreślić, że raport EBC nie jest aktem w charakterze wiążącym dla państw członkowskich i stanowi jedynie opracowanie analityczne, pozbawione jakichkolwiek walorów normatywnych. Nie może być więc traktowane jako źródło wiążących rekomendacji dla państw członkowskich, a zwłaszcza zaniechania stosowania przez ich organy (w tym organy kontroli państwowej) obowiązujących przepisów prawa krajowego. Nie może wreszcie służyć jako podstawa do wykładni zawężającej klarownie określonych w Konstytucji RP kompetencji NIK względem NBP. Niemniej, z uwagi na autorytet instytucji i jej rolę wśród organów unijnych, zasługuje na krytyczną analizę. Jest ona o tyle utrudniona, że EBC powstrzymuje się od rozwinięcia jakiegokolwiek argumentacji na poparcie hipotezy o konflikcie między konstytucyjnymi kompetencjami NIK a traktatowymi gwarancjami niezależności banku centralnego.

Stanowisko EBC operuje przede wszystkim nieuzasadnionym „skrótem myślowym”, polegającym na utożsamieniu, bez szerszej analizy, wniosków pokontrolnych NIK z instrukcjami. EBC nie pochyła się nad naturą wniosków pokontrolnych, lecz *a priori* odrzuca jakikolwiek element kontroli celowości działań banku centralnego przez najwyższe organy kontroli. Takie podejście jest trudne do zaakceptowania, ale znamionuje jednocześnie szerszy problem, jakim są nieporozumienia wokół celów i zakresu niezależności formalnej banków centralnych i organów regulacyjnych. Absolutyzowanie zasady niezależności przez wyłączenie klasycznych i utrwalonych mechanizmów kontroli i rozliczalności organów państwowych jest przejawem oderwania interpretacji zasady niezależności od jej pierwotnych celów i założeń. W związku z tym, warto te cele i założenia przypomnieć.

Wyłanianie się niezależnych organów regulacyjnych i niezależnych banków centralnych, określanych czasem jako prototyp organów regulacyjnych²⁰, było efektem przemian gospodarczych i ustrojowych, które nasiliły się w zachodnich demokracjach, zwłaszcza w okresie kryzysu powojennego państwa dobrobytu, w latach 70. i 80. poprzedniego stulecia. Kryzys modelu etatystycznego i rosnące przekonanie o wyższości rynku i konkurencji względem interwencji publicznej uruchomił wówczas fale reform prywatyzacyjnych oraz zmianę

¹⁹ European Central Bank, *ECB's Convergence Report 2024*, <<https://www.ecb.europa.eu/press/other-publications/convergence/html/ecb.cr202406~475c2172bc.en.html>> (dostęp: 5.11.2025).

²⁰ M. Quintyn: *Independent Agencies: More than a Cheap Copy of Independent Central Banks?*, „Constitutional Political Economy” nr 3-4/2009, s. 267.

pojęcia państwa do gospodarki – z paradygmatu dominującego właściciela do modelu regulatora rynków zdominowanych przez podmioty prywatne.

To wymusiło także zmiany w architekturze instytucjonalnej administracji publicznej, których najważniejszym przejawem stała się rosnąca rola tzw. instytucji niewiększościowych, czyli takich, które nie podlegają ścisłej kontroli politycznej większości. Jak to podsumowuje G. Majone, jeden z najważniejszych badaczy ewolucji aparatu państwowego wynikającej z tych trendów: „Wzrost instytucji nie-większościowych był jednocześnie symptomem i konsekwencją porażki interwencjonistycznego modelu państwa dobrobytu. W kolejnych krajach, wyborcy zaczęli wyrażać swój sprzeciw wobec niekontrolowanej ekspansji struktur państwowych oraz ich przejmowania przez partie polityczne i grupy interesu. Stało się też coraz bardziej oczywiste, że kryzys powojennego państwa dobrobytu nie dotyczy wyłącznie finansów publicznych, ale ma również wymiar ideologiczny: swoją legitymację utracił model demokracji sprowadzający politykę do gry o sumie zerowej pomiędzy koalicjami interesów, pozostawiający interesy indywidualne i mniej zorganizowane bez właściwej ochrony”²¹. Niezależność organów, istotnych zwłaszcza dla stabilności gospodarki i kondycji ekonomicznej obywateli, miała

zatem zabezpieczyć kluczowe w tych sferach decyzje przed krótkowzrocznymi naciskami politycznymi, nastawionymi wyłącznie na – jak to ujął z kolei J. Tirole – realizację celów wyborczych²².

Niezależność organów regulacyjnych miała jeszcze jedno szczególne uzasadnienie. Stała się kluczowym elementem budowania wiarygodności państwa względem prywatnych inwestorów na świeżo zliberalizowanych i sprywatyzowanych rynkach, takich jak rynek energii, łączności czy poczty. Niezależność regulatorów miała wzmacniać przekonanie o uczciwej konkurencji na tych rynkach, nawet jeśli wciąż pozostawały na nich obecne podmioty kontrolowane przez państwo²³. Miała też chronić aktorów rynkowych przed decyzjami regulacyjnymi (np. w sprawie zmiany taryf), które byłyby oparte na politycznych, a nie merytorycznych przesłankach.

Te cele, który były fundamentem tworzenia organów niezależnych, zachowują swoją wagę. W tym punkcie możemy zmierzyć się z pytaniem, czy rozciągnięcie kompetencji najwyższych organów kontroli na banki centralne i organy regulacyjne stoi z nimi w jakiegokolwiek sprzeczności. Wydaje się, że takie zagrożenie nie występuje. Organy kontroli państwowej nie są bowiem wyrazicielami interesów partyjno-politycznych czy też grup interesu, a przede wszystkim nie dysponują kompetencjami do władczego narzucania

²¹ G. Majone: *Independence Versus Accountability? Non-majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, „The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration” nr 1/1994, s. 120.

²² J. Tirole: *Economics for the Common Good*, Princeton 2017, s. 165.

²³ M. Thatcher, A. Stone Sweet: *Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions*, „West European Politics” nr 1/2002, s. 4.

konkretnych decyzji i kierunków działania. Trudno dostrzec zagrożenie, że będą w stanie skutecznie narzucić wskazanym tu instytucjom niezależnym decyzje zakłócające realizację ich ustawowych zadań w sposób wolny od nieuprawnionych nacisków politycznych.

Co jednak jeszcze istotniejsze, silna pozycja najwyższych organów kontroli względem banków centralnych i organów regulacyjnych może być traktowana jako jeden z kluczowych czynników ograniczających identyfikowane w literaturze zagrożenia związane z niezależnością tych instytucji. W szczególności chodzi tu o zjawisko tzw. przejścia instytucji (ang. *agency capture*). Przejęcie agencji oznacza, że instytucja zamiast służyć interesowi publicznemu, realizuje interesy wybranych uczestników rynku lub grup interesu, często dużych korporacji dysponujących wystarczającymi zasobami i bodźcami do wywierania wpływu na decyzje regulacyjne²⁴. Autonomizacja pewnych instytucji i ich wyjęcie spod politycznego nadzoru miała uchronić je przed przejściem przez grupy interesów związane z politycznymi decydentami. Rozwiązanie tego problemu stworzyło jednak kolejny – uwolnienie się od wpływów politycznych naraziło organy regulacyjne na bezpośrednią presję ze strony graczy rynkowych czy innych grup interesu. Nie są to zagrożenia wyłącznie teoretyczne. A. Sajo przypomina,

że już pierwszy niezależny organ regulacyjny w historii, tj. amerykańska Komisja Handlu (American Interstate Commerce Commission), jest pouczającym przykładem przejścia agencji przez firmy kolejowe i przewozowe, które wykorzystywały swój wpływ na Komisję do ograniczania konkurencji i niedopuszczania nowych podmiotów na rynek²⁵.

Poddanie regulatorów i banków centralnych szerokiej jurysdykcji najwyższych organów kontroli może być jednym z najskuteczniejszych środków zapobiegających takim zjawiskom. Eliminuje potencjalny deficyt rozliczalności i zewnętrznej kontroli nad tym organami, wynikający z ich uwolnienia spod kontroli sprawowanej bezpośrednio przez rząd czy parlament. Zarazem nie rodzi zagrożeń dla ich funkcjonalnej niezależności w relacji z powierzonymi im ustawowo zadaniami regulacyjnymi. W tym sensie rolę niezależnych organów kontroli należy postrzegać nie jako zagrożenie dla niezależności regulatorów i banków centralnych, ale kluczowy mechanizm zabezpieczający przed problemami z nią związanymi, zwłaszcza zjawiskiem przejścia agencji przez rozmaite grupy interesu.

Nie ma przy tym przeszkód, aby ocenie najwyższych organów kontroli podlegała nie tylko legalność, gospodarność czy rzetelność działania tych organów, ale także celowość. Trudno bowiem

²⁴ Zob. szerzej: D. Coen, M. Thatcher: *The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators*, „Governance” nr 3/2005, s. 329; D. Custos: *The Rulemaking Power of Independent Regulatory Authorities*, „American Journal of Comparative Law” nr 54/2006, s. 615.

²⁵ A. Sajo: *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective*, „Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae” nr 48/2007, s. 43.

dostrzec jakiegokolwiek szczególne zagrożenia dla niezależności banków centralnych i organów regulacyjnych wynikające z poddania zewnętrznej analizie również zgodności realizowanych działań z powierzonymi tym instytucjom celami oraz adekwatności przyjętych środków i metod. Niewiążące rekomendacje formułowane przez organy kontroli w tym zakresie powinny być wręcz traktowane jako istotne wsparcie wewnętrznych procesów samoceny efektywności działań przez wymienione instytucje.

Podsumowanie

Funkcjonalna niezależność banków centralnych i organów regulacyjnych, rozumiana jako możliwość wykonywania swoich kompetencji bez nacisków ze strony politycznych decydentów czy podmiotów rynkowych, jest wartością trwale zakorzenioną w systemach administracji publicznej państw demokratycznych. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego i nie wyłącza względem tych organów kluczowych mechanizmów rozliczalności i kontroli, które również mają status fundamentalnych wartości w systemie administracji publicznej. Szerokie kompetencje kontrolne najwyższych organów kontroli wobec banków centralnych i organów regulacyjnych nie są w konflikcie z celami i założeniami idei niezależności tych instytucji, ale mogą tę niezależność wzmacniać, pozwalając na skuteczniejsze wychwytywanie zjawisk, które jej zagrażają, takich jak przejście agencji. Niezależność w systemie administracji państwowej nie może

być traktowana wyłącznie jako przywilej określonych organów i instytucji. Musi iść w parze z adekwatnymi mechanizmami rozliczalności i kontroli. Wyłączenie w stosunku do banków centralnych i organów regulacyjnych standardowych narzędzi kontroli ze strony politycznego kierownictwa państwa nie może skutkować pozostawieniem tych instytucji w próżni. Rolą najwyższych organów kontroli jest zapewnienie, że ich działania i zaniechania pozostaną przedmiotem fachowej, politycznie neutralnej i transparentnej kontroli.

Wnioski te prowadzą nie tylko do odrzucenia postulatów (formułowanych przez Narodowy Bank Polski w ślad za raportami EBC) zawężenia kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli względem NBP. Dają także podstawę do ogólnej oceny, że wyłaniający się z przepisów konstytucyjnych i ustawowych model relacji instytucjonalnych między NIK a NBP (i organami regulacyjnymi) jest na wskroś zrównoważony i odpowiada na potrzebę właściwego wyważenia między niezależnością a rozliczalnością banków centralnych i regulatorów.

dr hab. DAWID SZEŚCIŁO
Zakład Studiów nad Dobrym
Rządzeniem – Good Governance,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego,
członek Kolegium NIK,
ORCID: 0000-0001-6682-879X

Słowa kluczowe: bank centralny, NBP, regulator rynku bankowego, relacje NBP i NIK, niezależność banku centralnego, kompetencje kontrolne NIK wobec NBP

Bibliografia:

1. Bini Smaghi L.: *Central Bank Independence in the EU: from Theory to Practice*, „European Law Journal” nr 4/2008.
2. Coen D., Thatcher M.: *The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators*, „Governance” nr 3/2005.
3. Custos D.: *The Rulemaking Power of Independent Regulatory Authorities*, „American Journal of Comparative Law” nr 54/2006.
4. European Central Bank, *ECB's Convergence Report 2024*.
5. Kellerbauer M. (red.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford 2019.
6. Majone G.: *Independence Versus Accountability? Non-majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, „The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration” nr 1/1994.
7. Quintyn M.: *Independent Agencies: more than a Cheap Copy of Independent Central Banks?*, „Constitutional Political Economy” nr 3-4/2009.
8. Sajo A.: *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective*, „Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae” nr 48/2007.
9. Schumpeter J. A.: *Capitalism, Socialism, Democracy*, Abingdon 2010. (pierwsze wydanie: 1943).
10. Thatcher M., Stone Sweet A.: *Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions*, „West European Politics” nr 1/2002.
11. Tirole J.: *Economics for the Common Good*, Princeton 2017.

ABSTRACT

Independence of Central Banks and Regulatory Authorities – Competences of Supreme Audit Office

In his article, the author discusses the relationship between the EU standards on the independence of central banks and regulatory authorities and the mandate of the Supreme Audit Office (NIK). The article points out that the EU law prohibits these institutions from accepting instructions from other bodies, in order to protect them from political and business pressures. At the same time, it emphasises that the principle of independence is functional rather than absolute in nature, as it serves the proper performance of statutory tasks. A key element of the analysis is determining whether post-audit recommendations issued by NIK to a central bank or regulatory authorities may be regarded as impermissible instructions. The author stresses that such recommendations are non-binding in nature and that the obligation to respond

to them does not infringe the independence of the audited institutions. In conclusion, it is emphasised that the independence of authorities must coexist with mechanisms of accountability. NIK audits do not threaten this independence; on the contrary, they strengthen it by preventing the phenomenon of an agency being captured by interest groups. Independent audit bodies are therefore an important element of the balance between autonomy and accountability of public institutions.

Dawid Sześciło, PhD, Unit of Administration Science, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw, member of the Council of NIK, ORCID: 0000-0001-6682-879X

Key words: central bank, National Bank of Poland (NBP), bank market regulators, relationship between NBP and NIK, independence of the central bank, audit mandate of NIK with regard to NBP