

Małgorzata Grzesik-Kulesza

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. ks. B. Markiewicza w Jarosławiu
ORCID: 0000-0002-9855-9181

Weronika Pielak-Sitek

Akademia Nauk Stosowanych WSGE
ORCID: 0000-0003-2823-9083

**NARODOWY BANK POLSKI JAKO ORGAN PAŃSTWA –
UWAGI *DE LEGE LATA*****Wprowadzenie**

Celem artykułu jest dokonanie oceny statusu prawnego Narodowego Banku Polskiego oraz próba odpowiedzi na pytanie, jak w świetle prawa kształtują się wzajemne relacje pomiędzy NBP realizującym politykę pieniężną a Radą Ministrów odpowiedzialną za politykę gospodarczą.

Tak postawiony problem badawczy posłużył do wysunięcia hipotezy, w której założono, że Narodowy Bank Polski jest niezależnym organem państwowym realizującym część szeroko rozumianej polityki gospodarczej, jaką jest polityka monetarna, z tym że brak jasnych reguł postępowania w sytuacji napięć w kontaktach z Radą Ministrów „sprzyja” ewentualnym próbom nieformalnych, kuluarowych nacisków czy wpływów ze strony rządowej na członków NBP w określonym układzie sił politycznych.

Hipotezy badawcze zostały zweryfikowane przy zastosowaniu metody prawnodogmatycznej, która posłużyła do analizy aktów prawnych normatywnych rangi konstytucyjnej i ustawowej, oraz analitycznej, za pomocą której poddano analizie wybraną literaturę przedmiotu.

Problematyka kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa wiąże się ściśle z kwestią specyficznego statusu prawnego, w jaki ustrojodawca i ustawodawca wyposażył polski bank centralny. Konstytucja RP¹ i ustawa o NBP² nie przesądzają wprost o formie organizacyjno-prawnej polskiego banku

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, poz. 483).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2022, poz. 2025).

centralnego³. Analiza przepisów ustawy pozwala stwierdzić, iż ustawodawca jednoznacznie określił jedynie kilka kwestii. Podstawowe znaczenie dla określenia statusu polskiego banku centralnego ma rozdział pierwszy ustawy o NBP. Ustawodawca przyznał Narodowemu Bankowi Polskiemu osobowość prawną i wyznaczył siedzibę w Warszawie, stanowiąc, iż obszarem działania banku jest Rzeczpospolita Polska⁴. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 ustawy o NBP centralny bank ma prawo używania pieczęci z godłem państwa. Na równi z jednostkami budżetowymi korzysta ze zwolnienia od podatków i opłaty skarbowej⁵. Zgodnie z art. 58 ustawy o NBP nie można ogłosić upadłości polskiego banku centralnego. Nie podlega on także wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych⁶. Bank ten nie może być udziałowcem lub akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa⁷. Przepis ten pozwala na wyinterpretowanie zakazu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski działalności komercyjnej⁸.

O ile powyższe kwestie nie budzą wątpliwości, gdyż zostały określone ustawowo, o tyle dyskusyjne jest w doktrynie kwalifikowanie Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa. Należy podkreślić, że nie przesądza tej kwestii umieszczenie regulacji o polskim banku centralnym w Konstytucji RP, która w rozdziale X zatytułowanym *Finanse publiczne* zawiera najistotniejsze i podstawowe dla działania tej instytucji normy, określające funkcje, kompetencje i strukturę banku. Umieszczenie przepisów o Narodowym Banku Polskim w ustawie zasadniczej bez wątpienia jednak utrzuca NBP jako instytucję ustroju państwa oraz stabilizuje jego pozycję w systemie władz publicznych⁹. Ustrojodawca uznał, że Narodowy Bank Polski i stawiane przed nim zadania wymagają szczególnej „ochrony”.

Narodowy Bank Polski jako organ państwowy

Rozważając problem kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwowego, należy odnieść się w pierwszej kolejności do samego pojęcia *organ państwa*, które w nauce jest kategorią ustaloną i opisaną¹⁰, przy czym

³ H. Zięba-Załucka, *Narodowy Bank Polski – Konstytucja – Demokracja*, „Jurysta” 2004, nr 3, s. 8.

⁴ Art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy o NBP.

⁵ Art. 57 ust. 1 ustawy o NBP.

⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy o NBP.

⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy o NBP.

⁸ J. Kosiński, *Bank centralny* [w:] *Prawo bankowe w zarysie*, red. E. Fojciak-Mastalska, Wrocław 2004, s. 35.

⁹ W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 6.

¹⁰ O pojęciu organu państwa zob. J. Trzeciński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle konstytucji PRL)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 33; *idem*,

sposób jego definiowania bywa różny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to podmiot prawa wyposażony w kompetencję do dokonywania działań w imieniu państwa¹¹. Częściej jednak definicje opierają się na wyliczeniu cech organu państwowego. W takim ujęciu organem państwowym jest jednostka lub zespół osób wyposażonych w uprawnienia władcze, co pozwala ich działalność uważać za działalność państwa. Cechami takiego organu jest: wydzielenie go jako odrębnej części aparatu państwowego i ustanowienie jego kompetencji oraz dysponowanie i posługiwanie się środkami przymusu państwowego¹². Organ państwowy jest to więc wyodrębniony i celowo zorganizowany zespół osób i środków, utworzony i działający na podstawie prawa, powołany w celu realizacji w imieniu państwa określonych zadań i dysponujący prawem stosowania przymusu państwowego. Cechami charakterystycznymi takiego organu są: wyodrębniona struktura organizacyjna, zakres kompetencji, tryb i formy działania¹³.

W kontekście kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwowego w literaturze prezentowane są dwa odmienne stanowiska. Przeciwnicy stoją na stanowisku, że NBP jest szczególną instytucją finansową, posiadającą osobowość prawną o ważnej misji publicznej, korzystającą z pewnych atrybutów organu (choćby używanie pieczęci z godłem państwowym), ale nieprzystającą jednak być specyficznym bankiem¹⁴. Podkreślają ponadto, że umieszczenie przepisów o Narodowym Banku Polskim w konstytucji nie powoduje automatycznego przyznania temu podmiotowi statusu organu państwa¹⁵.

Niektórzy autorzy natomiast jednoznacznie stwierdzają, że Narodowy Bank Polski jest centralnym organem państwowym zajmującym się sprawami funkcjonowania

Poglądy teoretyków na pojęcie i istotę organu państwa, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVIII, z. 163, s. 179–196; K.M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1, s. 23–39; M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7, s. 111–120.

¹¹ J. Galster, *System organów państwowych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 49.

¹² H. Groszczyk, *Klasyfikacja organów państwowych* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. G. L. Seidler, H. Groszczyk, A. Pieniążek, Lublin 2003, s. 98.

¹³ B. Dziemidok-Olszewska, *Klasyfikacja organów władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006, s. 12.

¹⁴ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 268. Zob. też: *idem*, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 247; *idem*, *NBP jako centralny bank państwa* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 238; *idem*, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 268; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 20 i 21. Podobne stanowisko prezentowane jest w: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 34.

¹⁵ J. Kosiński, *Bank centralny*, s. 35.

banków, pieniądza i kredytu¹⁶ – opierając się na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 1990 r.¹⁷ oraz wskazując na publicznoprawny charakter zadań NBP¹⁸. Przedstawiciele nauki podkreślają, że Narodowy Bank Polski owszem, pełni rolę typową dla banku – instytucji o charakterze gospodarczym, ale jednocześnie występuje w roli organu państwa¹⁹.

Ciekawą analizę problematyki kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa prezentuje M. Zubik, który stwierdza, że bank centralny jest instytucją konstytucyjną, lecz samo wymienienie jej w ustawie zasadniczej nie przesądza o tym, że jest to organ państwa, chociaż ustawodawca przyznał mu atrybuty organu, którego zadaniem jest działanie na rzecz państwa i w jego imieniu. Autor ten podnosi też w swoich rozważaniach kwestię kwalifikowania organów Narodowego Banku Polskiego jako centralnych organów państwa w rozumieniu ustawy zasadniczej. Odwołując się m.in. do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego na wniosek Prezesa NIK w sprawie zbadania konstytucyjności m.in. uchwał Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP²⁰, zgłębia znaczenie takich pojęć, jak *centralny organ państwowy*, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, oraz *centralny konstytucyjny organ państwa*, którym ustrojodawca posługuje się w art. 189. W konkluzji swoich rozważań Zubik stwierdza, że „w myśl terminologii konstytucyjnej organy NBP, jakimi są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP, są «centralnymi konstytucyjnymi organami państwa», a przepisy prawa przez nie wydane podlegają badaniu przez TK”²¹. W. Sokolewicz podkreśla z kolei, że bez względu na to, czy kwalifikuje się Narodowy Bank Polski jako organ państwa, czy tylko przyjmuje się, iż działa jak taki organ („podobnie” jak taki organ), można go zakwalifikować jako organ centralny, gdyż właściwość jego obejmuje terytorium całego państwa. Konsekwencją takiego wniosku jest z kolei fakt, że akty prawotwórcze NBP mogą podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, bez względu na ich powszechne czy wewnętrzne obowiązywanie²².

¹⁶ A. Bordo, *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999 s. 191; M. Gocłowski, *Reprezentacja Narodowego Banku Polskiego na gruncie prawa cywilnego i ustawy o NBP*, „Glosa” 1999, nr 10, s. 3.

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r., sygn. U 4/90, OTK 1986–1995/t2/1990/10.

¹⁸ K. Koperkiewicz-Mordel, komentarz do art. 5 ustawy o NBP [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002, s. B/4.

¹⁹ Tak: L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 328; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 283.

²⁰ Orzeczenie z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, Dz.U. 2000, nr 53, poz. 648.

²¹ M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 33 i 34–37.

²² W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 6.

Są też przedstawiciele doktryny, którzy wskazując, że Narodowy Bank Polski jest naczelnym organem państwa, wywodzą to twierdzenie z analizy przepisów Konstytucji RP dotyczących kompetencji Rady Ministrów oraz banku centralnego, podkreślając, że art. 146 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie stanowi, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, przy czym jednocześnie art. 227 ust. 1 ustawy zasadniczej zakłada wyłączność NBP w kwestii ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Tym samym ten zakres polityki państwa został wyłączony spod gestii Rady Ministrów, a to – zdaniem autorów – oznacza, że w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji RP Narodowy Bank Polski jest naczelnym organem państwa. Kolejny argument dla poparcia tego stanowiska wynika w ich ocenie z analizy art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej zaliczającego Prezesa NBP do grupy osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, a sprawujących funkcje kierownicze w naczelnym organach państwa. Z kolei art. 9 ust. 5 pkt 3 ustawy o NBP uznaje właściwość Trybunału Stanu do orzekania wobec Prezesa NBP zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji kierowniczych związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa. Autorzy stwierdzają ponadto, że art. 103 ust. 1 i 3 wyraźnie pozwalają na wniosek, że funkcja Prezesa NBP to funkcja publiczna²³.

Zadania Narodowego Banku Polskiego

W mojej ocenie, biorąc pod uwagę, że Narodowy Bank Polski umieszczony został w rozdziale X Konstytucji RP zatytułowanym *Finanse publiczne* – a zatem poza rozdziałami regulującymi organizację i funkcjonowanie władz państwowych i ich naczelnym organów, oraz uwzględniając prezentowane w literaturze przedmiotu definicje organu państwowego, rozważania o statusie prawnym NBP powinny sprowadzać się przede wszystkim do kwestii zadań, które nałożone zostały na niego i które wynikają z jego funkcji jako banku centralnego. Dla oceny, czy Narodowy Bank Polski jest organem państwowym, kluczowe znaczenie ma zatem określenie tego, czy poprzez zadania, które realizuje NBP, działa on w imieniu i na rzecz państwa oraz posiada uprawnienia władcze.

Narodowy Bank Polski realizuje szereg szczegółowych zadań²⁴ w ramach następujących funkcji: banku emisyjnego, banku państwa i banku banków²⁵. Funkcja

²³ E. Łon, J. Wolniak, *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego* [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 2, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wrocław 2001, s. 198–199.

²⁴ Określonych w ustawie o NBP.

²⁵ Zob. m.in. C. Kosikowski, *System bankowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 237; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 18, *idem*, *Finanse publiczne...*, s. 243; T. Gruszecki, *Teoria pieniądza i polityka*

emisyjna w wąskim ujęciu sprowadza się do wyłącznego prawa emisji znaków pieniężnych, czyli wprowadzania i wycofywania z obiegu prawnych środków pieniężnych²⁶. Uprawnienie do emisji pieniądza obejmuje określanie wzorów i wartości nominalnej banknotów, wzorów, wartości nominalnej, stopy, próby i masy monet, wielkości emisji znaków pieniężnych oraz terminu ich wprowadzania do obiegu (art. 33 ust. 1 ustawy o NBP). Jednocześnie ustawodawca powierzył bankowi centralnemu zadanie organizowania gospodarki tymi znakami pieniężnymi (art. 37 ustawy o NBP). Przywilej emisyjny banku centralnego, rozumiany jako wprowadzanie do obiegu znaków pieniężnych i organizowanie tego obiegu²⁷, wiąże się ponadto z obowiązkiem dbałości przez bank centralny o jakość (stabilność) tej waluty²⁸, reprezentowanej przez odpowiednie nominały banknotów i monet²⁹. Ponadto bank centralny ma wpływ na tzw. pieniądz bezgotówkowy (bankowy), ponieważ będąc podmiotem odpowiedzialnym za jakość pieniądza, musi mieć wpływ na działalność kredytową banków operacyjnych, skoro podstawową metodą emisji pieniądza jest kredyt bankowy³⁰.

Bank centralny oddziałuje na wyżej wymienione banki komercyjne przy zastosowaniu szerokiego wachlarza instrumentów prawnych i ekonomicznych o charakterze rynkowym, władczym lub administracyjnym. Takie możliwości dają instrumenty, w jakie został wyposażony Narodowy Bank Polski w ramach polityki pieniężnej³¹. Kreowanie polityki pieniężnej wiąże się z kolei z funkcją NBP jako banku centralnego państwa. Pod pojęciem *polityka pieniężna* należy rozumieć „tę część polityki gospodarczej państwa, której bezpośredni przedmiot zainteresowania stanowi całokształt spraw związanych z obiegiem pieniądza. Celem tak rozumianej polityki pieniężnej jest natomiast utrzymanie wartości pieniądza krajowego”³². Polityka pieniężna jest częścią polityki gospodarczej, którą Narodowy Bank Polski planuje i realizuje w imieniu i na rzecz państwa. Bank centralny realizuje powyższe zadanie, wpływając na cenę pieniądza – zarówno wewnętrzną (krajowa

pieniężna. Rys historyczny i praktyka gospodarcza, Kraków 2004, s. 275; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski...*, s. 39; M. Bruno, *Autonomia polityczna banków centralnych. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 9; R.W. Kaszubski, *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Glosa” 1995, nr 10, s. 4; M. Korona, *Niezależność banku centralnego*, „Bankier” 1996, nr 7–8, s. 5.

²⁶ W. Pyziół, *Narodowy Bank Polski – ustawa i akty wykonawcze. Komentarz do art. 5 ustawy o NBP* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002, s. B/6; J. Nowaczek, *Narodowy Bank Polski jako bank centralny* [w:] *Polskie prawo bankowe*, red. L. Góral M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, Warszawa 2006, s. 43.

²⁷ Zob. C. Kosikowski, *System bankowy...*, s. 214.

²⁸ Zob. W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007, s. 64.

²⁹ E. Fojcik-Mastalska, *Bank centralny* [w:] *System prawa finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 101–102.

³⁰ *Ibidem*, s. 102.

³¹ *Ibidem*.

³² M. Zubik, *Narodowy Bank Polski...*, s. 44.

stopa procentowa), jak i zewnętrzną (kurs wymiany waluty krajowej względem innych walut)³³. Cele polityki pieniężnej są zatem rozpatrywane przez pryzmat celów stawianych przed całą polityką gospodarczą państwa. Istotne jest to, aby bank centralny, realizując funkcję banku państwa, dbał o stabilność waluty i oddziaływał na gospodarkę w sposób umożliwiający jej rozwój.

Narodowy Bank Polski wyposażony został ponadto w kompetencje i zadania, które umożliwiają przypisanie mu pełnienia funkcji „banku banków”. W doktrynie definiowana jest ona jako oddziaływanie na system bankowy (banki komercyjne) zgodnie z założeniami polityki pieniężnej oraz kształtowanie polityki stopy procentowej³⁴, prowadzenie polityki refinansowania banków i oprocentowania kredytów refinansowych, a także polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych, lokowanych w banku centralnym, i organizowanie systemu informacyjnego dla całego systemu bankowego³⁵.

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że Narodowy Bank Polski, pomimo iż nie da się zakwalifikować w ramach trójpodziału władz, jest bez wątpienia częścią szeroko rozumianego aparatu państwowego i można go określić jako wyodrębniony funkcjonalnie, niezależny, wyspecjalizowany organ o centralnym usytuowaniu, odpowiedzialny za emisję pieniądza oraz szeroko rozumianą politykę monetarną³⁶. Zgodzić się zatem należy z poglądem, że wykonuje on zadania władzy publicznej, realizując przy tym władztwo państwowe³⁷.

Narodowy Bank Polski zajmuje określone miejsce w strukturze aparatu państwowego i z uwagi na swoje znaczące kompetencje mieszczące się w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej państwa, za realizację której co do zasady odpowiedzialny jest rząd, wchodzi w określone relacje z Radą Ministrów. Polityka pieniężna, będąca niewątpliwie częścią szeroko rozumianej polityki gospodarczej,

³³ A. Szewczuk, *Polityka budżetowa a polityka pieniężna* [w:] *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, Szczecin 2004, s. 358.

³⁴ Podobnie: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo...*, s. 45.

³⁵ C. Kosikowski, *System bankowy...*, s. 218; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 19. Podobnie: M. Grzybowski, *Publiczne prawo...*, s. 268. Por. T. Gruszecki, *Teoria pieniądza...*, s. 276; W. Baka, *Bankowość europejska*, Warszawa 2005, s. 99; M. Bruno, *Autonomia polityczna...*, s. 9.

³⁶ Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a unia monetarna* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 343 i 344; W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 5. Zob. uwagę na temat kwalifikowania NBP jako organu a jego niezależności: R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 105–116.

³⁷ W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 5.

została wyłączona spod kompetencji organu o charakterze politycznym, jakim jest Rada Ministrów, i „oddana” Narodowemu Bankowi Polskiemu, wyposażonemu jednocześnie w znaczny stopień niezależności od władzy wykonawczej, ale zabieg ten nie oznacza, że strona rządowa straci zainteresowanie problematyką polityki pieniężnej tylko dlatego, że nie ma na nią bezpośredniego wpływu, znaczenie polityki pieniężnej dla systemu gospodarczego, podobnego do systemu ogniw połączonych, jest bowiem zasadnicze.

Jak podkreśla się w doktrynie, w świetle art. 227 ust. 1 Konstytucji RP wszystkie działania kluczowe dla ustalania i realizacji polityki pieniężnej, określone ustawowo, powinny być działaniami banku centralnego, a wyłączność w zakresie tej kompetencji oznacza, że nie może on być ograniczany postanowieniami rządu czy ustawy budżetowej. Ustrojodawca wyłączył przedmiot objęty kompetencjami Narodowego Banku Polskiego spod oddziaływania sporów politycznych i uniezależnia go od doraźnych potrzeb finansowych państwa³⁸. Wyłączenie spod kompetencji Rady Ministrów prowadzenia polityki pieniężnej ma swoje uzasadnienie. Siły polityczne, które realizują władzę wykonawczą jako rząd, będą kierowały się w swoim działaniu „na ogół krótkookresowym interesem mieszczącym się w perspektywie własnej kadencji”³⁹. W literaturze podkreśla się, że skorelowanie prac Narodowego Banku Polskiego i Rady Ministrów jest mimo to pożądane, gdyż ustawa budżetowa i założenia polityki pieniężnej to dokumenty, których „rzeczywista aktualność jest wzajemnie uzależniona”. Kompetencje Rady Ministrów w przedmiocie kształtowania sytuacji gospodarczej państwa wskazują na istnienie faktycznych zależności w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej rządu oraz realizowania polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski⁴⁰.

Nałożony ustawowo na NBP obowiązek współdziałania z organami państwa w zakresie kształtowania i realizowania polityki gospodarczej przy jednoczesnym dążeniu do odpowiedniej realizacji założeń polityki pieniężnej realizowany jest poprzez szczegółowe działania określone w ustawie o NBP. Ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej powinno przebiegać we współdziałaniu z Radą Ministrów, która zgodnie z art. 146 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa⁴¹. Polityka pieniężna określa ogólne, ramowe warunki polityki

³⁸ M. Zubik, *Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 102.

³⁹ W. Łączkowski, *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 2003, nr 4, s. 38.

⁴⁰ M. Zubik, *Opinie w sprawie...*, s. 103.

⁴¹ R. Tupin, *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 6, s. 15; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 344; A. Mikos-Sitek, *Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 38. Podobnie: H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny w rynkowym systemie gospodarczym*, „Prawo Bankowe” 1994, nr 3, s. 28; J. Pietrewicz, *Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 6, s. 9.

gospodarczej jako całości zapewniając w ten sposób podstawowe warunki jej realizacji poprzez dbanie o stabilność cen i wartości pieniądza, nie może być więc kształtowana i realizowana w oderwaniu od celów polityki gospodarczej rządu⁴². Ustawa o NBP stanowi, że Narodowy Bank Polski wspiera politykę gospodarczą rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP). Oznacza to, że Narodowy Bank Polski ma obowiązek przeciwstawiania się takiej polityce gospodarczej rządu, która nie gwarantuje utrzymania stabilnego poziomu cen⁴³. Możliwa jest więc sytuacja antagonizmu między Radą Ministrów a Narodowym Bankiem Polskim, sposób rozwiązywania takich konfliktów nie został jednak w żaden sposób uregulowany. Transparentne rozwiązania prawne w tym zakresie ułatwiłyby pracę Narodowemu Bankowi Polskiemu i Radzie Ministrów i sprzyjałyby umocnieniu niezależności NBP. Jasne reguły postępowania w sytuacji napięć w kontaktach z Radą Ministrów wykluczałyby ewentualne próby nieformalnych nacisków ze strony rządowej na Narodowy Bank Polski czy też ukazywania opinii publicznej NBP jako podmiotu, który działa w oderwaniu od potrzeb społecznych. Ustawodawca nie przewidział instrumentów pozwalających na rozładowywanie ewentualnych napięć na linii bank centralny – rząd⁴⁴. Brak współpracy między tymi podmiotami, a wręcz podejmowanie działań wzajemnie sprzecznych, może prowadzić do poważnych skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych. Nie ma wątpliwości, że niezależność jest obecnie cechą charakteryzującą bankowość centralną, niezależny bank musi jednak współpracować (czy współdziałać) z rządem, ponieważ oba te podmioty czynią przedmiotem swojego zainteresowania te same aspekty życia gospodarczego.

Bibliografia

Baka W., *Bankowość europejska*, Warszawa 2005.

Balaban A., *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a unia monetarna* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.

Bordo A., *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999.

Bruno M., *Autonomia polityczna banków centralnych. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007.

⁴² H. Zięba-Załucka, *Narodowy Bank Polski...*, s. 10.

⁴³ C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 18. Zob. uwagi: E. Komierzyńska-Orlińska, *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum” 2023, nr 1, s. 293–294.

⁴⁴ Negatywnie ocenia brak rozwiązań w tym przedmiocie m.in. W. Dębski, *Rynek finansowy...*, s. 70; T. Kowalski, *Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r.*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 12, s. 11.

- Dziemidok-Olszewska B., *Klasyfikacja organów władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006.
- Fojcik-Mastalska E., *Bank centralny* [w:] *System prawa finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010.
- Galster J., *System organów państwowych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Gocłowski M., *Reprezentacja Narodowego Banku Polskiego na gruncie prawa cywilnego i ustawy o NBP*, „Glosa” 1999, nr 10.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1992.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny w rynkowym systemie gospodarczym*, „Prawo Bankowe” 1994, nr 3.
- Groszczyk H., *Klasyfikacja organów państwowych* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. G.L. Seidler, H. Groszczyk, A. Pieniążek, Lublin 2003.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006.
- Gruszecki T., *Teoria pieniądza i polityka pieniężna. Rys historyczny i praktyka gospodarcza*, Kraków 2004.
- Jaroszyński M., *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7.
- Kaszubski R.W., *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Glosa” 1995, nr 10.
- Koksiński J., *Bank centralny* [w:] *Prawo bankowe w zarysie*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2004.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum” 2023, nr 1.
- Koperkiewicz-Mordel K., komentarz do art. 5 ustawy o NBP [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002.
- Korona M., *Niezależność banku centralnego*, „Bankier” 1996, nr 7–8.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *NBP jako centralny bank państwa* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999.
- Kosikowski C., *System bankowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Kowalski T., *Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r.*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 12.
- Łączkowski W., *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 2003, nr 4.
- Łon E., Wolniak J., *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego* [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 2, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wrocław 2001.
- Mikos-Sitek A., *Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Nowaczek J., *Narodowy Bank Polski jako bank centralny* [w:] *Polskie prawo bankowe*, red. L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, Warszawa 2006.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2008.
- Pietrewicz J., *Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 6.
- Pospieszalski K.M., *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1.
- Pzyżół W., *Narodowy Bank Polski – ustawa i akty wykonawcze. Komentarz do art. 5 ustawy o NBP* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002.

- Sokolewicz W., komentarz do art. 227 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Szewczuk A., *Polityka budżetowa a polityka pieniężna* [w:] *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, Szczecin 2004.
- Trzciński J., *Poglądy teoretyków na pojęcie i istotę organu państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVIII, z. 163.
- Trzciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle konstytucji PRL)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Tupin R., *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 6.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zięba-Załucka H., *Narodowy Bank Polski – Konstytucja – Demokracja*, „Jurysta” 2004, nr 3.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno – ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6.

Streszczenie

Konstytucja RP jednoznacznie stanowi, że Narodowy Bank Polski jest bankiem centralnym Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że wolą ustrojodawcy było, aby na terytorium Polski działał tylko jeden bank o takim zakresie kompetencji i pozycji ustrojowej. Pojęcie *centralny bank państwa* jest terminem wykształconym w literaturze poświęconej bankowości i finansom, powstałym w oparciu o powtarzającą się praktykę różnych państw. Doświadczenia państw demokratycznych pozwalają na wniosek, że termin *bank centralny* pociąga za sobą pewne minimum funkcji i właściwości nierozdzielalne z nim związanych. W literaturze przedmiotu powszechnie akceptowany jest katalog trzech funkcji, a mianowicie banku państwa, banku emisyjnego oraz banku banków. Ostatnia funkcja określa pozycję NBP w systemie bankowym państwa i sprowadza się do możliwości wpływania banku centralnego na funkcjonowanie tego systemu.

Słowa kluczowe: bank centralny, organ państwowy, pozycja ustrojowa NBP

THE NATIONAL BANK OF POLAND AS A STATE AUTHORITY – DE LEGE LATA REMARKS

Summary

The Constitution of the Republic of Poland explicitly states that the National Bank of Poland is the central bank of the Republic of Poland, which means that the constitutional design was intended to ensure that only one bank with such scope of competence and constitutional position operates within Polish territory. The term “state’s central bank” is a concept developed in the literature on banking and finance, based on the recurring practices of various countries. The experiences of democratic states lead to the conclusion that the term “central bank” entails a minimum set of functions and characteristics inherently associated with it. In the relevant literature, a widely accepted list of three functions is recognized: the state bank, the issuing bank, and the bank of banks. The last function defines the position of the NBP within the country’s banking system and involves the central bank’s ability to influence the functioning of that system.

Keywords: central bank, state authority, constitutional position of the NBP