Eryk ŁON

NARODOWY BANK POLSKI JAKO ORGAN WŁADZY MONETARNEJ

Wstęp

Pojęcie *władzy monetarnej* wbrew pozorom nie jest w pełni rozpoznane. Posługują się nim co prawda współcześni ekonomiści i prawnicy, jednakże ma to charakter jedynie potoczny. Brakuje naukowego podejścia do tej problematyki.

Większość ekonomistów i prawników zawęża to pojęcie do funkcji banku centralnego. Taka definicja ma sens jedynie wówczas, gdy założy się monocentryczną (jeden organ władzy) strukturę tej władzy. Jest to sytuacja, która w praktyce występuje bardzo rzadko[1].

Współczesna władza monetarna ma złożoną strukturę. Zazwyczaj władza ta ma charakter policentryczny (system organów władzy)[2]. Ważnym problemem jest kwestia zakresu władzy monetarnej i zasad jej funkcjonowania. Ta przesłanka działania współczesnej władzy monetarnej nabiera coraz większego znaczenia w sprawnie funkcjonujących ustrojach politycznych i gospodarczych państw nowożytnych. Precyzyjnie określone normy prawne, regulujące ustrój organów władzy monetarnej i zasady ich funkcjonowania, są niezbędnym warunkiem sprawnego działania instytucji państwa.

Przedstawienie koncepcji władzy monetarnej jest również ważne dla praktyki funkcjonowania banku centralnego w Polsce. Obecnie toczy się spór o to, czy Narodowy Bank Polski powinien mieć niezależną strukturę organizacyjną i prawną

---

[1] Pojęciem władzy monetarnej posługują się E. Łon, J. Wolniak, *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, t. 2, Wrocław 2001, s.197. Zob. także: E. Łon, *Publiczno-prawny charakter prawa bankowego* w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański-Gdańska Akademia Bankowa, t. I, Gdańsk-Jurata 2003, s. 264-272.

[2] Dotyczy to nie tylko państw wysoko rozwiniętych, takich jak: Stany Zjednoczone, Japonia czy kraje Unii Europejskiej, ale większości współcześnie istniejących państw świata.

w systemie organów władzy państwowej. Ponadto kontrowersje budzi problem usytuowania Narodowego Banku Polskiego w systemie naczelnych organów państwa. Podstawowym bowiem problemem jest odpowiedź na pytanie: czy Narodowy Bank Polski jest organem władzy monetarnej? Udzielając twierdzącej odpowiedzi, trzeba rozważyć, jakie funkcje pełni Narodowy Bank Polski jako organ władzy monetarnej? Jednocześnie chcąc precyzyjnie je określić, nie sposób pominąć charakterystyki ustrojowych przesłanek działania Narodowego Banku Polskiego.

Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji władzy monetarnej na gruncie organizacji i zasad funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego. Zmierza się do usytuowania tej władzy w strukturze organów państwa. Ponadto ważne jest również określenie dopuszczalnego zakresu władzy monetarnej. Zagadnieniem niezwykle interesującym jest wyposażenie organów władzy monetarnej w odpowiednie instrumenty, umożliwiające realizację powierzonych zadań publicznych.

1. Pojęcie interesu monetarnego

Poruszając sprawę interesu monetarnego, trzeba wyjść z koncepcji celu i zakresu działania organów władzy. W teorii administracji wyróżnia się organy administracji państwowej i organy administracji publicznej. Do organów administracji państwowej zalicza się wyłącznie organy państwa utożsamiane z organami władzy państwowej, natomiast do organów administracji publicznej zalicza się oprócz organów państwa wszystkie inne organy niepaństwowe, których przesłanką działania jest interes publiczny, na przykład organem administracji państwowej są Rada Ministrów oraz wojewoda, a organem administracji publicznej poza Radą Ministrów i wojewodą są prezydent miasta oraz organy samorządu adwokackiego, radców prawnych itd.[3] W tym kontekście nasuwa się pytanie, co to jest *interes publiczny*? Administratywiści nie są zgodni, co do jego interpretacji. Niektórzy używają tu synonimu „interes społeczny"[4]. Współcześnie przyjmuje się, że interesem publicznym jest najbardziej priorytetowy wspólny interes całej społeczności, zamieszkującej na obszarze danego państwa[5]. Ponadto jest on wypadkową rozlicznych interesów przyporządkowanych wszystkim indywiduom prawa. Do grona tych indywiduów zalicza się zarówno osoby prawa prywatnego, jak i osoby prawa publicznego[6].

---

[3] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2000, s. 22.

[4] Trzeba tu podkreślić, że pojęcie interesu społecznego występowało w gospodarce scentralizowanej. Patrz M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.

[5] E. Ochendowski, *Prawo*, s. 22.

[6] S. Fundowicz, *Osoby prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 3, s. 3.

Interesy monetarne są zaś częścią składową interesów publicznych. Trzeba je odnosić do funkcji współczesnego pieniądza i przesłanek jego emisji. Pieniądz pojmowany jest jako dobro wspólne, którego siłę nabywczą należy chronić[7]. Ochrona siły nabywczej pieniądza to podstawowa a zarazem najbardziej priorytetowa przesłanka działania współczesnej władzy monetarnej. Typowymi desygnatami interesów monetarnych są: *stabilny i sprawny pieniądz, sprawnie realizowana polityka pieniężna oraz sprawnie prowadzony nadzór bankowy*[8].

W sprawowaniu funkcji władczych organy monetarne mają nie tylko uprawnienie, ale przede wszystkim obowiązek przestrzegania słusznych interesów publicznych realizowanych dla dobra ogółu. Powinność organów monetarnych kierowania się w swoim działaniu interesami publicznymi może wynikać z konkretnego przepisu (na przykład art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego) oraz z nienaruszalnych praw podmiotowych opartych na zasadach *bonae fide* i *ius aequi*[9].

2. Przesłanki administracyjnoprawne władzy monetarnej

Władza monetarna jest ściśle powiązana ze strukturą władzy państwowej. Wychodzi się tu z koncepcji trójpodziału władz na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Współcześni administratywiści niewiele miejsca poświęcają organizacji i zasadom funkcjonowania władzy monetarnej. W naukach o administracji często pomija się kwestie związane z władzą monetarną. Ta uwaga dotyczy zarówno polskiego systemu prawnego, jak i systemu prawnego funkcjonującego w Unii Europejskiej[10]. W Polsce w dalszym ciągu nie ma skodyfikowanych przepisów materialnego prawa administracyjnego. Kodyfikacja mogłaby przyczynić się do uporządkowania podstawowych pojęć, dotyczących instytucji państwa, w tym również instytucji władzy monetarnej. Trzeba podkreślić, że zadanie to wydaje się bardzo trudne. Przepisy administracyjnego prawa materialnego w polskim systemie prawnym są rozproszone po kilkudziesięciu ustawach. Do tej pory w Polsce podjęto dwie próby skodyfikowania części ogólnej prawa administracyjnego. Jednakże wysiłki te nie dały żadnego rezultatu[11].

---

[7] E. Łon, J. Wolniak, *Narodowy Bank Polski*, s. 198.

[8] Szersze omówienie przesłanek składających się na priorytetowe interesy monetarne można znaleźć w: E. Łon, *Publicznoprawny charakter*, s. 270.

[9] Zasady te mają charakter uniwersalny i można je odnosić do różnych ustrojów monetarnych.

[10] W pozostałych krajach wysoko rozwiniętych na przykład w Stanach Zjednoczonych, Japonii, Kanadzie również brakuje opracowań w tym zakresie.

[11] E. Ochendowski, *Prawo*, s. 33. E. Forsthoff uważa, że administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej coraz więcej uwagi poświęca się także problematyce skodyfikowania przepisów regulujących procedury administracyjne pomiędzy różnymi organami władzy. Chodzi tutaj o relacje pomiędzy organami władzy państw narodowych a organami władzy Unii Europejskiej. Kulminacją tych rozważań są dyskusje na temat uchwalenia Konstytucji Unii Europejskiej, w której między innymi zostanie uporządkowany ustrój naczelnych organów władzy unijnej[12]. Przekształcenia ustrojowe wewnątrz Unii Europejskiej prawdopodobnie doprowadzą do utworzenia wspólnego organizmu państwowego. Elementem unijnego ustroju naczelnych organów władzy będzie odpowiednia organizacja i zasady funkcjonowania władzy monetarnej. Ważne miejsce w tym ustroju odgrywa funkcjonujący już od paru lat Europejski System Banków Centralnych. Utworzenie jednego wspólnego banku centralnego dla Unii Europejskiej jest początkiem procesu konstytuowania się wspólnego systemu naczelnych organów władzy państwowej, w tym naczelnych organów władzy monetarnej[13]. Unia Europejska jako wspólne państwo, z mocy unijnej konstytucji nada kompetencje władcze naczelnym organom władzy monetarnej[14].

3. Pojęcie władzy monetarnej

Władza monetarna (abstrahując od konkretnego państwa) jest usytuowana w określonym systemie władzy państwowej. Podstawowym zadaniem władzy monetarnej jest egzekwowanie kompetencji władczych w zakresie interesów monetarnych przypisanych jej z mocy obowiązującego prawa. Definiując władzę monetarną, trzeba wziąć pod uwagę dwa elementy: podmiotowy i przedmiotowy[15]. Podmiotowy element związany jest uznawaniem władzy monetarnej za organ państwa ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami. W przedmiotowym aspekcie chodzi o przypisanie konkretnej grupie organów państwowych właściwych prerogatyw charakterystycznych dla egzekutywy[16]. Przedmiotowa postać władzy monetarnej pozwala uznać tę władzę za jeden z organów władzy wykonawczej.

---

[12] W. Sadurski, *Czas na konstytucję Europy*, Rzeczpospolita 2002, nr 19, s. A8. Autor nawiązuje do szczytu Unii w Laeken i zastanawia się, czy powstanie jeden wspólny organizm państwowy oparty na ustroju federacji.

[13] Status prawny Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

[14] J. Karwowski, *Polityka kursowa w Polsce: czy rzeczywiście nie ma alternatywy dla euro*, w: *Rynki finansowe wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański – Gdańska Akademia Bankowa, t. 2, Gdańsk-Jurata 2003, s. 163-169.

[15] E. Łon, J. Wolniak, *Narodowy Bank Polski*, s. 199.

[16] Ibidem, s. 199. J. Wolniak posługuje się bardzo szerokim pojęciem władzy monetarnej.

Zatem władzą monetarną nazywamy wyodrębniony organizacyjnie i podmiotowo system organów państwa wyposażony w kompetencje władcze z mocy obowiązującego prawa, mający na celu ochronę siły nabywczej pieniądza, sprawnie prowadzoną politykę pieniężną oraz umiejętne wykonywanie nadzoru nad bankami i rozliczeniami.

Określenie „organizacyjnie" oznacza, że władza monetarna ma swoją wewnętrzną strukturę wystarczająco spójną i sprawną, zorientowaną na jeden wspólny cel – ochrony wyodrębnionego interesu monetarnego. Przysłówek „podmiotowo" oznacza, że jest to pewien spójny zbiór organów państwowych, które *ipso iure* są uznawane za osoby prawa publicznego. Organy te jako osoby prawa publicznego wyposażone są w instrumenty prawne, którymi starają się wykonać swoje priorytetowe zadania publiczne. Wyposażenie organów monetarnych w kompetencje władcze oznacza możliwość kierowania nakazów i zakazów do adresatów pojmowanych abstrakcyjnie bądź indywidualnie (akty władcze)[17]. Posługiwanie się aktami władczymi przez organy monetarne musi być przewidziane w przepisach prawa[18]. Końcowy element definicji władzy monetarnej sygnalizuje jej związek z podstawowymi funkcjami współczesnego państwa. Ochrona interesów monetarnych to główny cel działania władzy monetarnej.

Przedstawiona definicja władzy monetarnej ma charakter uniwersalny. Można się nią posługiwać w różnych ustrojach państwa. Wspólnym elementem tak rozumianej władzy monetarnej niezależnie od ustroju państwowego jest priorytetowa przesłanka jej publicznego funkcjonowania, polegająca na ochronie interesów monetarnych społeczności danego państwa. Ochrona interesów monetarnych jest tu spoiwem, wiążącym wszystkie organy władzy monetarnej. Wokół tego podstawowego interesu publicznego (jednego z najważniejszych) koncentruje się działalność współczesnych organów władzy monetarnej.

Tym co różni władzę monetarną poszczególnych państw, jest ustrój danego państwa oraz organizacja i zasady funkcjonowania organów władzy. Ponadto różnice są także w sposobach funkcjonowania i oddziaływania na organy monetarne poszczególnych organów władzy państwowej (m.in. rządu, głowy państwa). Kolejnym elementem różnicującym władzę monetarną jest sprawność władzy sądowniczej i wpływ jej orzecznictwa na działalność organów władzy wykonawczej (relacje między egzekutywą a judykaturą). Ważną przesłanką różnicującą jest również sprawność działalności organów ustawodawczych. Chodzi tu o działalność prawodawczą organów ustawodawczych, dokonujących zmian statusu prawnego władzy monetarnej w kierunku zapewniającym jej większą sprawność i przejrzystość działań (wewnętrznie spójny system prawa).

---

[17] Pojęcie aktów władczych przedstawia E. Ochendowski, *Prawo*, s. 34.

[18] Ogólnie mówiąc, aktem władczym generalnym jest taki akt, który odnosi się do pewnej grupy podmiotów prawa, a aktem władczym indywidualnym taki akt, który odnosi się do indywidualnie określonego podmiotu prawa.

Oprócz zmian statusu prawnego regulującego ustrój organów władzy monetarnej coraz większego znaczenia nabiera proces egzegezy przepisów prawnych. Jest on determinowany systemem wartości, którym kieruje się w danym momencie prawodawca[19]. Wykładnia prawa bankowego dokonywana przez różne organy państwa powinna być spójna i oparta na jednolitym systemie ocen. Tylko w takiej sytuacji możliwe jest sprawne funkcjonowanie władzy monetarnej.

Po wyjaśnieniu podstawowych pojęć dotyczących poruszanej problematyki możemy przejść do charakterystyki zasad funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego jako swoistego organu władzy monetarnej.

4. Narodowy Bank Polski jako organ państwa

Narodowy Bank Polski jest jednym z organów państwa określanym mianem organu władzy monetarnej. Jako organ władzy NBP wyposażony jest *ipso iure* w określony zakres kompetencji. Nadanie tych kompetencji ma doniosły charakter, gdyż wynika z samej Konstytucji. Upoważnienie do ochrony ważnych interesów publicznych w imieniu państwa przesądza o ogromnej roli NBP w strukturze władzy. NBP jako organowi władzy monetarnej przysługują wszelkie przywileje w wykonywaniu i realizowaniu interesów publicznych analogicznie jak przywileje, które przysługują naczelnym organom władzy państwowej.

Narodowy Bank Polski jako organ władzy monetarnej powinien spełnić pewne kryteria, które są wymagane dla typowego organu władzy. Insygnia władzy są szeroko komentowane w literaturze przedmiotu. Ciekawą koncepcję przedstawia E. Ochendowski, wyróżniając trzy główne elementy, na których opiera się koncepcja organu władzy[20]. Dla tego autora organem władzy jest taki podmiot prawa, który po pierwsze: działa w imieniu państwa, po drugie: ma kompetencję do wydawania aktów władczych i po trzecie ma możliwość zastosowania prawnych środków przymusu do wyegzekwowania swych nakazów bądź zakazów.

Organ władzy działa w imieniu państwa, gdy ma kompetencję do zrealizowania celów, uważanych przez prawodawcę za priorytetowe z punktu widzenia podstawowych interesów publicznych. Te priorytetowe interesy publiczne muszą wynikać z co najmniej aktów ustawodawczych. Najczęściej są one sformułowane wprost

[19] Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 222. Autor przedstawia koncepcję funkcjonalnych dyrektyw wykładni. Z. Ziembiński preferuje aksjologiczną interpretację ocen prawodawcy. Moim zdaniem, koncepcję tę można zastosować do zasad funkcjonowania współczesnej władzy monetarnej.

[20] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 211. Autor posługuje się tutaj pojęciem organu administracji publicznej. Ze zbioru organów państwa wyodrębnia organy naczelne. Moim zdaniem, tę koncepcję organu można odnosić do wszystkich tych podmiotów prawa, które sprawują władzę.

w ustawie zasadniczej. Narodowy Bank Polski jako organ władzy może działać w imieniu państwa tylko w takich granicach, których zakres jest ściśle określony w powszechnie obowiązujących aktach prawnych.

Narodowy Bank Polski jako organ państwa ma również *ipso iure* prerogatywy do wydawania aktów władczych, które może kierować do ściśle oznaczonych, wyodrębnionych indywidualnie adresatów – wówczas przybierają one postać szeroko pojętych aktów administracyjnych. Ponadto NBP ma prawo do wydawania aktów władczych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tę ostatnią kompetencję mają jedynie organy państwa zaliczane do kategorii naczelnych.

Gdy adresaci aktów władczych nie postępują zgodnie z treścią norm w nich zawartych, prezes NBP chcąc doprowadzić do wyegzekwowania tychże norm może zastosować bezpośrednie środki przymusu, korzystając z uprawnień, jakie daje mu art. 11 ustawy – Prawo bankowe. Chodzi tu o takie środki przymusu, których zastosowanie leży wyłącznie w kompetencji organów władzy. Oprócz bezpośrednich środków przymusu można wyróżnić jeszcze pośrednie środki przymusu, których zastosowanie przez NBP też jest dopuszczalne. Jednakże pośrednie środki przymusu są charakterystyczne dla podmiotów prawa prywatnego, w sytuacji gdy podmioty te dochodzą swych roszczeń przed organami sądowymi.

Z problematyką „bycia organem władzy monetarnej" nierozerwalnie wiąże się pojęcie osobowości publicznoprawnej. Przy omawianiu zagadnienia osobowości prawnej NBP trzeba wspomnieć o tzw. podwójnej osobowości prawnej organu władzy monetarnej. Tę koncepcję można znaleźć w prawie bankowym niektórych państw Unii Europejskiej[21]. W myśl tej koncepcji banki centralne traktuje się jako podmioty zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Bankom centralnym nadaje się uprawnienia i obowiązki o charakterze majątkowym i wtedy traktuje się je jako osoby prawa prywatnego. Mogą one nabywać prawa i zaciągać zobowiązania w sferze prawa prywatnego. Z drugiej strony banki centralne stanowiąc i wydając akty władcze, zachowują się jak typowe osoby prawa publicznego.

W teorii prawa wyróżnia się osoby prawa prywatnego i osoby prawa publicznego. Osobami prawa prywatnego są: osoby fizyczne (człowiek) i osoby prawne (np. spółki akcyjne). Poza tymi osobami wyróżnia się jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. spółki komandytowe). Osobowość prawną osób prywatnych odnosi się do sfery cywilnoprawnej, a więc do stosunków prawnych, gdzie akcentuje się w szczególności sferę majątkową. Stosunki prawne kształtujące się pomiędzy osobami prywatnymi dotyczą indywidualnych interesów majątkowych tych osób. Osobami zaś prawa publicznego są osoby sprawujące władzę publiczną (państwo i samorząd terytorialny). Osobowość prawną osób publicznych odnosi się do sfery administracyjnoprawnej, związanej z wykonywaniem władzy publicznej.

[21] *Status banku centralnego. Doświadczenia i perspektywy*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1995, s. 275.

Osoby prawa publicznego posiadają uprawnienia władcze, czyli możliwość stanowienia aktów władczych (aktów generalnych i indywidualnych). Osobowość publicznoprawna oznacza bycie podmiotem władzy publicznej, a więc przywilej sprawowania władzy – stanowienia i jej realizowania. Osoby prawa prywatnego nie posiadają uprawnień władczych. Są osoby prawne, które zarówno wchodzą w stosunki prawne o charakterze majątkowym – wówczas są to osoby prywatnoprawne, jak i w stosunki władcze, mając możliwość modyfikowania zachowań pozostałych osób i wtedy są to osoby publicznoprawne. Narodowy Bank Polski jest tą drugą kategorią osób prawnych.

5. Kompetencje ustrojowe Narodowego Banku Polskiego

Kompetencje ustrojowe NBP jako organu władzy monetarnej *zawiera art. 227 Konstytucji RP*. Co prawda Konstytucja nie posługuje się pojęciem władzy monetarnej, jednakże usytuowanie regulacji prawnych, dotyczących NBP w ustawie zasadniczej sprawia, że jego rola jako centralnego banku państwa urasta do rangi ustrojowej. Regulacje te są elementem ustroju państwa.

Na mocy art. 227 ust. 1 Konstytucji NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza. To określenie można odnieść tylko do pieniądza gotówkowego. Jak wiadomo, pieniądz bezgotówkowy tworzą w głównej mierze instytucje kredytowe.

W tym samym ustępie Konstytucja stanowi, że NBP jest jedynym organem władzy, sprawującym (ustalającym i realizującym) politykę pieniężną. To rozwiązanie jest standardem w krajach Unii Europejskiej. Kompetencja do sprawowania polityki pieniężnej przysługuje Radzie Polityki Pieniężnej.

Trzecią ważną kompetencją sprawowaną przez NBP jest ochrona... wartości polskiego pieniądza... Można przypuszczać, że chodzi tu o siłę nabywczą pieniądza. Posługując się interpretacją teleologiczną ustawodawca zakłada bowiem, że współczesny pieniądz ma charakter niesubstancjonalny[22].

Kolejną kwestią uregulowaną w Konstytucji (ust. 2-5 art. 227) dotyczącą sposobu działania NBP jest kwestia organów i ich składu osobowego. Narodowy Bank Polski składa się z trzech organów: prezesa, Zarządu i Rady Polityki Pieniężnej. W ust. 5 podkreśla się, że członkami Rady Polityki Pieniężnej poza prezesem NBP są osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów.

Ważną przesłanką działania NBP jest sporządzanie przez RPP corocznie założeń polityki pieniężnej i ich przedkładanie do wiadomości Sejmowi. Poza tym RPP składa również Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. Klu-

[22] J. Wolniak przedstawia koncepcję współczesnego pieniądza, wyjaśniając jego kluczowe funkcje. Patrz: *Finanse publiczne*, red. E. Denek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 15.

czowe jest tu *określenie „do wiadomości"*, podkreśla ono niezależność polityczną i ekonomiczną NBP[23]. Regulacja ta koresponduje z ust. 1 art. 227 Konstytucji. Przekazanie NBP wyłącznej kompetencji do sprawowania polityki pieniężnej jest wyrazem przekonania ustawodawcy o konstytucyjnej randze prerogatyw w tym zakresie. Skuteczna ochrona siły nabywczej pieniądza krajowego jest możliwa tylko w sytuacji wyposażenia właściwego organu w kompetencje władcze, chronione z mocy Konstytucji. Sprawnie funkcjonujący pieniądz jest interesem priorytetowym społeczności wartym ochrony publicznej ze strony niezależnego organu władzy.

Kompetencje ustrojowe NBP widoczne są również w ust. 1 art. 3 ustawy o NBP, gdzie zawarta jest regulacja, dotycząca podstawowego celu działalności NBP. Utrzymanie stabilnego poziomu cen odzwierciedlające siłę nabywczą pieniądza krajowego to jeden z najbardziej priorytetowych interesów publicznych danej społeczności. Ustawa o NBP podobnie jak Konstytucja ten wysoce priorytetowy interes publiczny powierza wyłącznej ochronie NBP. Ranga i doniosłość tego priorytetu powiązane są z pieniądzem. Rozumiany jest on współcześnie jako dobro publiczne, którego pożytecznością zainteresowani są wszyscy (gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, banki i inne instytucje finansowe)[24]. Stabilna siła nabywcza pieniądza jest warunkiem niezbędnym dla podejmowania przez podmioty gospodarcze racjonalnych wyborów ekonomicznych. Racjonalne prowadzenie rachunku ekonomicznego przez podmioty gospodarcze w gospodarce rynkowej jest możliwe jedynie przy utrzymaniu stabilnej siły nabywczej pieniądza. Dlatego utrzymanie stabilnej siły nabywczej pieniądza jest najważniejszym celem działania współczesnej władzy monetarnej. Wszystkie inne cele działania władzy monetarnej powinny być podporządkowane temu nadrzędnemu interesowi publicznemu. Od sprawności działania i sposobu ukształtowania organizacji i zasad funkcjonowania organów władzy monetarnej zależy, czy ten nadrzędny cel publiczny uda się właściwie zrealizować.

Pozostałe regulacje ustrojowe dotyczące NBP odsyłają do ustaw szczegółowych. Podsumowując te regulacje trzeba powiedzieć, że zabrakło przepisów konstytucyjnych i ustawowych, które w sposób bardziej precyzyjny określą relacje NBP jako organu władzy monetarnej z innymi organami władzy. Nie ma jasno sformułowanych regulacji odnośnie do statusu prawnego NBP[25].

---

[23] Szerzej na temat niezależności NBP wypowiada się R. Huterski, *Niezależność banku centralnego*, TNOiK, Toruń 2000, s. 149-207. A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1998, s. 78-91. W. Przybylska-Kapuścińska, M. Skopowski, *Niezależność NBP a kształtowanie się makroekonomicznych wskaźników gospodarki*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański – Gdańska Akademia Bankowa, t. I, Gdańsk-Jurata 2003, s. 345-354.

[24] Koncepcję pożyteczności współczesnego pieniądza przedstawia J. Wolniak w *Finanse publiczne*, s. 13.

[25] E. Łon, *Ocena statusu prawnego Narodowego Banku Polskiego*, cz. 1, Bank 2002, nr 4, s. 28.

6. Narodowy Bank Polski jako naczelny organ państwa i osoba prawa publicznego

Za zaliczeniem Narodowego Banku Polskiego do grona naczelnych organów państwa przemawiają określone interpretacje niektórych postanowień Konstytucji i ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Na początku trzeba rozważyć konsekwencje postanowień § 1 art. 227 Konstytucji w korespondencji z postanowieniami art. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, uznających zgodnie, że Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa. Należy przyjąć, że jest to równoznaczne z pośrednim zaliczeniem NBP do grona naczelnych organów państwa.

Za taką interpretacją przemawiają inne postanowienia Konstytucji lub powołanej ustawy. Ustęp 2 art. 146 Konstytucji ustala, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych jego organów. Skoro ust. 1 art. 227 Konstytucji rezerwujący wyłączność Narodowego Banku Polskiego w sprawach związanych z celami i instrumentami polityki pieniężnej skutecznie wyłącza tę dziedzinę polityki państwa z gestii Rady Ministrów, należy wnosić, że w rozumieniu ust. 2 art. 146 Konstytucji Narodowy Bank Polski jest naczelnym organem państwa.

Ustęp 1 art. 198 Konstytucji zalicza prezesa Narodowego Banku Polskiego do grona osób ponoszących przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Te postanowienia sytuują prezesa NBP w gronie osób sprawujących funkcje kierownicze w naczelnych organach państwa.

Punkt 3 ust. 5 art. 9 ustawy o NBP uznaje właściwość Trybunału Stanu do orzeczenia wobec prezesa NBP zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji kierowniczych związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa. Te postanowienia zaliczają NBP do naczelnych organów państwa.

Z postanowień ust. 1 art. 103 w korespondencji z postanowieniami ust. 3 tego samego artykułu Konstytucji wynika, że funkcje prezesa NBP są funkcjami publicznymi.

Z ust. 4 art. 11 ustawy o NBP wynikają kompetencje prezesa NBP do wydawania decyzji administracyjnych i do posługiwania się pieczęcią z godłem państwowym. Z ust. 2 art. 41 tej samej ustawy wynikają określone kompetencje NBP do stosowania prawnego środka przymusu. Postanowienia punktu 4 art. 54 upoważniają do ogłaszania w Dzienniku Urzędowym NBP obwieszczeń o podjęciu określonych decyzji administracyjnych. Postanowienia ust. 2, ust. 3 i ust. 5 art. 27 ustawy o NBP upoważniają go do opiniowania określonych aktów normatywnych.

Ze wszystkich powołanych regulacji wynika, że prawo bankowe *de facto* traktuje Narodowy Bank Polski jak naczelny organ państwa. Z tego można wnosić, że *de facto* NBP jest takim organem i osobą prawa publicznego.

Jednak nie można pominąć milczeniem tego, że Konstytucja nie zalicza w wyraźny sposób Narodowego Banku Polskiego do grona naczelnych organów państwa. Artykuł 227 Konstytucji, dotyczący Narodowego Banku Polskiego nie jest usytuowany w rozdziałach regulujących zasady organizacji i funkcjonowania władz państwa i ich naczelnych organów (np. w rozdziale IX), lecz dopiero w rozdziale X zatytułowanym „Finanse publiczne". Są to przejawy niechęci Zgromadzenia Narodowego do wyraźnego prawnego wyodrębnienia władztwa monetarnego. Wtórnym refleksem tej niechęci jest sformułowanie tytułu rozdziału 3 ustawy o NBP sugerujące, że ten Bank nie jest organem władzy państwa. Ta dwuznaczność regulacji ustawowych ma także inne ujemne następstwa.

Ustęp 1 art. 2 ustawy o NBP przyznaje Bankowi osobowość prawną, ale nie przyznaje mu osobowości publicznoprawnej. Ustawa pomija milczeniem źródła pochodzenia kapitałów własnych Banku. Nie wyjaśnia, do której sfery własności ten Bank należy i kto jest uprawniony do sprawowania wobec NBP uprawnień właściciela. W szczególności nie wyłącza właściwości ministra skarbu do pełnienia w NBP funkcji właścicielskich. Nie zajmuje również stanowiska wobec możliwości ewentualnego przekształcenia Banku w prywatną spółkę handlową zorganizowaną na zasadach prawa cywilnego.

Polskie prawo bankowe jako zbiór zasad organizacji i funkcjonowania władzy monetarnej chroniącej priorytetowe interesy publiczne zawiera zatem wiele znaczących niejasności i niespójności[26], które mogą wpływać ujemnie na sprawność funkcjonowania krajowej władzy monetarnej i ograniczać możliwości racjonalnego i konkurencyjnego rozwoju gospodarki.

Bibliografia

Finanse publiczne, red. E. Denek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001

Fundowicz S., *Osoby prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 3

Huterski R., *Niezależność banku centralnego*, TNOiK, Toruń 2000

Karwowski J., *Polityka kursowa w Polsce: czy rzeczywiście nie ma alternatywy dla euro*, w: *Rynki finansowe wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański – Gdańska Akademia Bankowa, t. 2, Gdańsk-Jurata 2003

Łon E., *Ocena statusu prawnego Narodowego Banku Polskiego*, cz. 1, Bank 2002, nr 4

Łon E., *Publicznoprawny charakter prawa bankowego*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański – Gdańska Akademia Bankowa, t. 1, Gdańsk-Jurata 2003

[26] E. Łon, *Uwagi de lege ferenda do projektu nowelizacji ustawy – Prawo bankowe*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2003 (niepublikowane).

Łon E., *Uwagi de lege ferenda do projektu nowelizacji ustawy – Prawo bankowe*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2003 (niepublikowane)

Łon E., Wolniak J., *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, t. 2, Wrocław 2001

Ochendowski E., *Prawo administracyjne część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2000

Przybylska-Kapuścińska W., Skopowski M., *Niezależność NBP a kształtowanie się makroekonomicznych wskaźników gospodarki*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Uniwersytet Gdański – Gdańska Akademia Bankowa, t. 1, Gdańsk-Jurata 2003

Sadurski W., *Czas na konstytucję Europy*, Rzeczpospolita 2002, nr 19

Status banku centralnego. Doświadczenia i perspektywy, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1995

Wojtyna A., *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1998

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986

Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992

Ustawa – Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 roku, Dz.U. nr 140, poz. 939

Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 roku, Dz.U. nr 140, poz. 938

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483

THE NATIONAL BANK OF POLAND AS AN INSTITUTION OF THE MONETARY AUTHORITIES

Summary

In this paper is presented a conception of the monetary authorities. The monetary authorities is a special art of the state authorities. In accord with this meaning is developed a conception The National Bank of Poland as a central state institution.

The National Bank of Poland as a central state institution has as well a public as a private personality at law.

In the end of the paper is appreciated a status of The National Bank of Poland. It is called attention to unprecision constitutional competences of The National Bank of Poland.