



Anna Jurkowska-Zeidler

Uniwersytet Gdański

## WYBRANE ASPEKTY KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI PROBLEMATYKI NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO

### Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> z dnia 2 kwietnia 1997 r. w rozdziale X dotyczącym finansów publicznych unormowała m.in. istotne zagadnienia dotyczące ustroju pieniężnego państwa i zagadnienia związane ze statusem prawnym Narodowego Banku Polskiego jako centralnego banku państwa (art. 227). Regulacje te wyznaczone są treścią wymogów płynących z idei i zasad konstytucyjnych, które są podstawowymi wartościami, składającymi się na ogólną charakterystykę ustroju państwa, które powinny być postrzegane jako fundamenty wykorzystywane w procesie tworzenia ustroju państwowego, jak również przy tworzeniu porządku normatywnego<sup>2</sup>.

Podjęcie przez Konstytucję problematyki banku centralnego spowodowane było przede wszystkim potrzebą utwierdzenia NBP w roli banku centralnego o wyłącznych uprawnieniach emisyjnych i w zakresie polityki pieniężnej<sup>3</sup>. Znaczenie Konstytucji dla porządkowania i tworzenia prawa bankowego jest jednak dalece większe niżby to wynikało tylko z faktu pojawienia się w niej przepisów odnoszących się wprost do bankowości<sup>4</sup>. W Konstytucji sformułowano bowiem ogóle zasady krajowego ustroju politycznego, gospodarczego, finansowego i prawnego, które także przecież mają zastosowanie do działania systemu bankowego. Analiza zaprezentowana w tym artykule dotyczy kluczowych zagadnień

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Szerzej A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 23 i n. Także A. Pułło, *Filozofia konstytucji (Prolegomena)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII, s. 131–132.

<sup>3</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 573.

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Ustrój pieniężny państwa oraz Narodowy Bank Polski w Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 236 i n.

regulacji konstytucyjnej problematyki Narodowego Banku Polskiego – jego statusu prawnego, niezależności, mocy aktów normatywnych wydawanych przez organy NBP oraz zakresu zmian Konstytucji wynikających z przystąpienia Polski do strefy euro.

Konstytucja RP wskazała NBP jako centralny bank państwa, nadając mu szczególny charakter prawny, co powszechnie oznacza sytuację odrębną od innych banków i od innych podmiotów prawnych. Wobec tego wszelkie porównania pozycji NBP z innymi podmiotami nie są uprawnione i stają się przez to jałowe<sup>5</sup>. Istotne jest przy tym to, czy forma organizacyjno-prawna NBP zapewnia mu niezależność od władz państwowych (zwłaszcza od rządu jako władzy wykonawczej) i umożliwi efektywne pełnienie funkcji centralnego banku państwa. Stanowi to zresztą problem o wymiarze światowym, szczególnie wobec zmieniającej się współcześnie roli banków centralnych<sup>6</sup>. Dla tworzenia regulacji bankowych duże znaczenie ma ustanowiony przez Konstytucję zamknięty katalog źródeł prawa. Doniosłym bowiem zagadnieniem jest problem charakteru prawnego aktów normatywnych wydawanych przez organy NBP. Wobec przystąpienia Polski do III etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej bardzo aktualnym problemem jest dokonanie niezbędnej w tym zakresie konwergencji prawnej, co wymaga zmiany przepisów Konstytucji w obszarze regulacji NBP i jego funkcji. Przy tym istotne jest aby – w wyniku zmiany Konstytucji – utrzymane zostało nie tylko przypisanie NBP roli banku centralnego, ale aby połączone ono zostało ze wskazaniem euro jako waluty Europejskiej Unii Walutowej, której uczestnikiem stanie się Polska<sup>7</sup>.

## 1. Status prawny Narodowego Banku Polskiego

Konstytucja RP, ustalając charakter prawny Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 1), nadała mu status banku centralnego posiadającego wyłączne prawo emisji pieniądza, a także ustalania i realizowania polityki pieniężnej<sup>8</sup>. Stąd także wynika uczynienie go odpowiedzialnym za wartość polskiego pieniądza. Podniesienie do rangi konstytucyjnej podstawowych przepisów dotyczących

<sup>5</sup> Szerzej C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11, s. 15–27.

<sup>6</sup> Zob. R.M. Lastra, *Central Bank Independence and Financial Stability*, „Revista de Estabilidad Financiera” 2010, t. 18, s. 49–66, <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/10/May/Fic/ref0318.pdf> także R. M. Lastra, *The Evolution of the European Central Bank (March 12, 2012)*, „Fordham International Law Journal”, Spring 2012; Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2020545>.

<sup>7</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Uczestnictwo Narodowego Banku Polskiego w Europejskim Systemie Banków Centralnych*, [w:] *System Prawa Finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Gluchowski, Warszawa 2010, s. 138.

<sup>8</sup> Szerzej E. Fojcik-Mastalska, *Ustrój pieniężny...*, s. 571 i n. także M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6, s. 35 i n.; E. Knosala, R. Stasikowski, *Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 63 i n.

NBP, stanowi kapitalną zmianę jego pozycji ustrojowej jako centralnego banku państwa. Tradycyjne funkcje przypisywane bankom centralnym, ukształtowane w drodze ewolucji bankowości centralnej, to bank państwa, bank emisyjny i bank banków. Najważniejszym celem banków centralnych jest wspólnie zapewnienie stabilności monetarnej. Konstytucja przesądziła o wewnętrznej organizacji NBP wskazując na jego organy, a mianowicie Prezesa, Radę Polityki Pieniężnej i Zarząd. Szczegółowo jednak regulacja wewnętrznej organizacji i zasad działania NBP, w tym także zadania w ramach powierzonych bankowi centralnemu funkcji, została powierzona ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).

Na mocy ustawy o NBP podstawowym celem jego działalności jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Ponadto do zadań NBP ustawa zalicza także: organizowanie rozliczeń pieniężnych; prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi; działalność dewizową; bankową obsługę budżetu państwa; regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie; kształtowanie warunków niezbędnych do rozwoju systemu bankowego; działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego (w rozumieniu ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz. U. Nr 209, poz. 1317); opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej; a także wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

W ramach sprawowania funkcji banku państwa NBP ustala corocznie założenia polityki pieniężnej, współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, uczestniczy w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego (Prezes NBP jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej), realizuje politykę walutową. W klasycznym ujęciu, funkcja banku państwa realizowana jest poprzez finansową obsługę budżetu państwa oraz prowadzenie rachunków bankowych rządu i centralnych instytucji państwowych, państwowych jednostek sektora finansów publicznych oraz realizację ich zleceń płatniczych.

Funkcja emisyjna polega na przyznaniu NBP wyłącznego prawa do emisji znaków pieniężnych będących prawnym środkiem płatniczym w Polsce. Narodowy Bank Polski określa przy tym wielkość emisji oraz moment wprowadzenia znaków pieniężnych do obiegu, którego płynność zapewnia. Ponadto, organizuje obieg pieniężny i reguluje ilość pieniądza w obiegu.

W ramach funkcji banku banków NBP jest odpowiedzialny za stabilność i bezpieczeństwo całego systemu bankowego, pełni rolę pożyczkodawcy ostatecznej instancji, nadzoruje systemy płatności. W stosunku do banków NBP prowadzi działania regulacyjne, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach oraz stabilności sektora bankowego. Ponadto

organizuje system rozliczeń pieniężnych, prowadzi bieżące rozrachunki międzybankowe i aktywnie uczestniczy w międzybankowym rynku pieniężnym. Jako podmiot odpowiedzialny za realizację polityki pieniężnej NBP dysponuje różnorodnymi instrumentami oddziaływania na banki komercyjne, wykorzystywanymi w celu dostosowania działalności kredytowej i lokacyjnej tych ostatnich do przyjętych priorytetów owej polityki (są to w szczególności stopy procentowe NBP, operacje otwartego rynku oraz system rezerw obowiązkowych).

Ustawa o NBP rozstrzyga o formie organizacyjno-prawnej NBP poprzez przyznanie mu osobowości prawnej i prawa do używania pieczęci z godłem państwowym (art. 2). Jednocześnie jednak ustawa ta zawiera szereg przepisów będących podstawą rozważań czy NBP jest organem administracji publicznej, bankiem państwowym czy klasycznym przedsiębiorcą. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że NBP jest niczym więcej jak bankiem centralnym, nie jest zatem ani urzędem, ani bankiem komercyjnym czy przedsiębiorcą<sup>9</sup>. NBP jest osobą prawną prawa publicznego, tzn. podmiotem realizującym samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przekazane mu zadania publiczne. Takie stanowisko zgodne jest z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r.<sup>10</sup>, gdzie Trybunał analizował treść normatywną art. 227 ust. 1 Konstytucji oraz użytych w nim sformułowań i w którym orzekł, że „NBP – na skutek przypisania mu zadań publiczno-prawnych – jest także podmiotem prawa publicznego”. Dalej Trybunał stwierdził, że „Konstytucja w sposób wyraźny oddziela NBP i organy NBP, w szczególności Prezesa NBP, od innych podmiotów, zakwalifikowanych do władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, a także do organów ochrony prawnej, nadając NBP status podmiotu szczególnego, niezależnego w zakresie swojego działania od wymienionych wyżej władz i organów”. Takie ujęcie podkreśla unikalny status NBP. Jest to bank centralny państwa, którego swoisty cel i pełnione funkcje przesądzają o jego szczególnej pozycji ustrojowej na gruncie prawa publicznego.

## 2. Niezależność Narodowego Banku Polskiego

Niezależność banków centralnych stanowi współcześnie najważniejszy postulat europejskich systemów gospodarczych i rynków finansowych. W Traktacie z Maastricht<sup>11</sup> zyskała ona walor piątego kryterium konwergencji, warunkującego przystąpienie państw członkowskich do strefy euro<sup>12</sup>.

Pojęcie niezależności banku centralnego obejmuje różne wymiary niezależności, które należy oceniać osobno: funkcjonalny (uprawnienie banku do sa-

<sup>9</sup> Zob. C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego...*, s. 21.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2001 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

<sup>12</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Istota i funkcje banku centralnego*, [w:] *System prawa finansowego...*, s. 105.

modzielnego kształtowania i realizacji polityki pieniężnej)<sup>13</sup>, instytucjonalny<sup>14</sup>, (przez odpowiednie usytuowanie w systemie organów władzy publicznej); personalny<sup>15</sup> (sposób powoływania i odwoływania organów banku zapewniający nieusuwalność w okresie kadencji); i finansowy<sup>16</sup> (stosowanie zasad tworzenia i podziału funduszy banku centralnego uniemożliwiających wywieranie nacisku finansowego na decyzje banku)<sup>17</sup>.

Prawo polskie zapewnia NBP dużą niezależność<sup>18</sup>, uznaje się przy tym, że NBP jest jednym z nielicznych podmiotów, które dysponują tak dalece idącą niezależnością instytucjonalną<sup>19</sup>. Zapewnienie niezależności banku centralnego od rządu nie może jednak wykluczać odpowiedzialności banku centralnego. Prawo polskie nie wiąże niezależności NBP z odpowiedzialnością za wykonywanie funkcji centralnego banku państwa<sup>20</sup>. Z przepisów prawa jasno jednak wynika, że Prezes NBP jest jedynym organem, wobec którego ustawa o NBP przewiduje odpowiedzialność prawną przed Trybunałem Stanu. Odpowiedzialność tę ograniczono jednak wyłącznie do możliwości odwołania ze stanowiska prezesa NBP, o ile Trybunał Stanu orzeknie wobec niego zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego jest jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jego funkcjonowania. Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, jednakże analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących NBP prowadzi do wniosku, że zasada ta została wyrażona w Konstytucji *implicite*<sup>21</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że realizowanie przez Narodowy Bank Polski zadań konstytucyjnych

<sup>13</sup> Niezależność funkcjonalna wymaga, aby główny cel krajowego banku centralnego – a mianowicie zapewnienie stabilności cen – był określony w sposób jednoznaczny i prawnie nienaruszalny. Służy temu zapewnienie krajowemu bankowi centralnemu środków i instrumentów niezbędnych do osiągnięcia przez bank centralny wspomnianego celu w sposób niezależny od innych organów władzy.

<sup>14</sup> Zgodnie z zasadą niezależności instytucjonalnej krajowe banki centralne i członkowie ich organów decyzyjnych nie mogą zwracać się o instrukcje oraz ich przyjmować od instytucji lub organów państwa.

<sup>15</sup> W ramach niezależności personalnej powinna być zapewniona stabilność sprawowania urzędu przez członków organów decyzyjnych banków centralnych.

<sup>16</sup> Zasada niezależności finansowej oznacza, że krajowy bank centralny musi dysponować środkami wystarczającymi do realizacji własnych zadań. Niezależność finansowa polega także na wykluczeniu możliwości finansowania deficytu budżetowego bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego.

<sup>17</sup> Szerzej E. Fojcik-Mastalska, *Niezależność Narodowego...*, s. 124 i n.

<sup>18</sup> Na brak jednoznaczności nauki w konstruowaniu treści, zakresu i form realizacji niezależności banku centralnego wskazuje M. Zdebel, *Niezależność ustrojowa Narodowego Banku Centralnego na tle Europejskiego Systemu Banków Centralnych – poglądy doktryny*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 578 i n.

<sup>19</sup> C. Kosikowski, *Ustrój pieniężny...*, s. 258.

<sup>20</sup> Tamże, s. 256.

<sup>21</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK A 2009, nr 7, poz. 112.

w dużym stopniu wymaga jego niezależności<sup>22</sup>. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odniósł się także do znaczenia i rozumienia zasady niezależności NBP, uznając trzy podstawowe aspekty jego niezależności: niezależność funkcjonalną, niezależność instytucjonalną i niezależność finansową. W wyroku z dnia 22 września 2006 r.<sup>23</sup> Trybunał podkreślił w szczególności, iż niezależność Narodowego Banku Polskiego oraz jego prezesa od kontroli politycznej sprawowanej przez inne organy władzy stanowi niezbędne konstytucyjne zabezpieczenie właściwego wykonywania zadań przez NBP. Z kolei w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r.<sup>24</sup> Trybunał podniósł, że to Konstytucja nakazuje ustawodawcy przyznanie Narodowemu Bankowi Polskiemu szczegółowych kompetencji niezbędnych dla realizacji funkcji banku państwa, funkcji banku banków, funkcji w zakresie emisji pieniądza, określania i realizacji polityki pieniężnej oraz odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza. Dlatego też ustawodawca zawsze powinien rozważyć, czy powierzenie NBP dodatkowych funkcji i kompetencji, które nie wynikają z norm ustrojowych, nie spowoduje utrudnienia realizacji przez niego podstawowych zadań i funkcji konstytucyjnych.

Przy omawianiu pozycji i roli, a zarazem statusu prawnego banków centralnych najistotniejszym dla ich funkcjonowania aspektem niezależności, wysuwającym obecnie na plan pierwszy, jest uzgodnienie kompromisu sprzecznych nieraz potrzeb wspierania polityki gospodarczej rządu i celu monetarnego. Kluczowy wydaje się tutaj współcześnie interes waluty, powierzony pieczy instytucji emisyjnej, gdzie na banku centralnym leży odpowiedzialność za ochronę kondycji waluty przed osłabieniem mogącym wynikać z dominacji interesu fiskalnego państwa<sup>25</sup>.

#### 4. Charakter prawny aktów normatywnych organów NBP

Uznając, że Konstytucja RP ustanowiła zamknięty katalog aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, należy przyjąć, że takie akty mogą wydawać jedynie podmioty uprawnione do ich stanowienia, które wskazuje Konstytucja. Do tego kręgu podmiotów nie zaliczono żadnego z organów NBP, dlatego też uznać należy za niewątpliwie, że organy NBP nie zostały konstytucyjnie umocowane do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Stąd też problem charakteru prawnego aktów normatywnych wydawanych przez organy NBP odnosi się jedynie do kwestii, czy akty te mogą stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK ZU, nr 9/A/2003, poz. 95.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU, nr 8/A/2006, poz. 109.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112.

<sup>25</sup> Szerzej E. Fojcik-Mastalska, *Niezależność Narodowego...*, s. 105.

<sup>26</sup> R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji*

Zgodnie z ustawą o NBP, Prezes NBP może wydawać zarządzenia (art. 11 ust. 4), Zarząd NBP podejmuje uchwały (art. 17 ust. 3 pkt 2) a Rada Polityki Pieniężnej w formie uchwał wyraża swoje decyzje i stanowiska (art. 16 ust. 3). Problem mocy wiążącej tych aktów wynikał z faktu, że głównie były one adresowane wyłącznie do banków, a więc zasadniczo źródłem stwierdzenia ich zgodności lub niezgodności z Konstytucją było uznanie, że opierają się na upoważnieniu ustawowym mieszczącym się w konstytucyjnych granicach wydawania aktów o charakterze wewnętrznym, bądź należy im odmówić charakteru aktów wewnętrznego kierownictwa wydanych na podstawie ustawy. Według niektórych przedstawicieli doktryny prawa finansowego akty te można było uznawać za akty wewnętrznego kierownictwa, są one bowiem adresowane do banków, które pozostają w stosunkach *zależności funkcjonalnej* wobec NBP. Nie jest to zatem podległość organizacyjna banków tym organom<sup>27</sup>.

Rozstrzygając to zagadnienie o niezwykle istotnym znaczeniu dla funkcjonowania systemu bankowego, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.<sup>28</sup> uznał, że „brak podstaw do przyjęcia kompetencji prawotwórczych NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, nie przesądza, że bank ten nie dysponuje żadnymi instrumentami prawnymi, którymi mógłby posłużyć się w celu dostosowania działalności banków komercyjnych i innych podmiotów do ustalonych przez siebie założeń polityki pieniężnej”<sup>29</sup>.

*Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 2.

<sup>27</sup> C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 384.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>29</sup> Wyrok dotyczył upoważnienia dla Rady Polityki Pieniężnej w razie zaistnienia szczególnej sytuacji, jaką może być zagrożenie dla realizacji polityki pieniężnej, do nałożenia na banki – jako podmioty w ramach systemu bankowego funkcjonalnie podległe – w drodze uchwały tego organu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, obowiązku utrzymywania nieoprocenowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców lub ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców. W tym znaczeniu art. 46 pkt 1 i 2 ustawy o NBP Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 Konstytucji. Ponadto Trybunał uznał zgodność z wymienionymi przepisami Konstytucji art. 40 i 41 ust. 2 ustawy o NBP, a dotyczyło to uchwały Zarządu NBP Nr 10/98 z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej; art. 12 ust. 2 ustawy o NBP na podstawie którego Rada Polityki Pieniężnej wydała uchwałę Nr 12/1999 z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz. Urz. NBP Nr 15, poz. 24); art. 23 ust. 4 ustawy o NBP upoważniającej Zarząd NBP do wydania uchwały Nr 15/1999 z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz. Urz. NBP Nr 10, poz. 15). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że inne niż banki osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz inni przedsiębiorcy nie mogą stanowić adresatów norm stanowionych przez organy NBP, bowiem w świetle zajętego przez Trybunał stanowiska, organy NBP mogą wydawać jedynie akty wewnętrzne na zasadach i w granicach określonych w art. 93 Konstytucji w ramach wewnętrznej, funkcjonalnej zależności. Stąd też za niezgodny z art. 87 ust. 1 oraz 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji uznał

Argumentował dalej, że „nie można więc zakwestionować zgodności z konstytucją uchwał Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, w zakresie, w jakim stanowią one akty wewnętrznego kierownictwa wydane na podstawie ustawy. Wyeliminowanie możliwości elastycznego oddziaływania na system bankowy w drodze aktów wewnętrznych, a więc aktów władczego oddziaływania na uczestników obrotu bankowego, sterowanego przez bank centralny, mogłoby podważyć możliwość reagowania na zachodzące procesy ekonomiczne”. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że uchwały Zarządu i Rady Polityki Pieniężnej<sup>30</sup> „można [...] uznać za akty prawa wewnętrznego w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego. Wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością. Zdaniem Trybunału, w tym wypadku podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, a więc również jako obejmująca podległość funkcjonalną”.

W przytoczonym wyroku Trybunał Konstytucyjny w sposób szeroki i wyczerpujący omówił problematykę kompetencji prawodawczych organów NBP. Należy podkreślić, że orzeczenie Trybunału wyraźnie indywidualnie i wyjątkowo potraktowało szczególną sytuację konstytucyjnej instytucji, jaką jest Narodowy Bank Polski i przedmiot konstytucyjnie nałożonych na niego zadań publicznych. Trafnie przyjęto, że skoro na NBP ciąży odpowiedzialność za realizowanie polityki pieniężnej i za wartość polskiego pieniądza, to banki jako podmioty funkcjonujące w systemie bankowym powinny regułom ustalonym w tym zakresie przez organy NBP być w jakimś sensie podporządkowane, a tym samym bank centralny musi być wyposażony w prawo do władczej ingerencji w zachowanie tych podmiotów, co ma wpływać na działalność całego systemu bankowego. Tym samym szczególnie status prawny NBP i jego rola w ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej oraz pełniona funkcja banku banków i regulatora rynku finansowego pozwala na uznanie istnienia swoistego hierarchicznego podporządkowania i *funkcjonalnej zależności* pomiędzy bankami i bankiem centralnym.

Problem konstytucyjności aktów normatywnych wydawanych przez organy NBP, mimo istniejącego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na ten temat, nadal jest dyskutowany i uznawany za kontrowersyjny<sup>31</sup>. Trybunał uzasadnił bowiem moc wiążącą tego rodzaju przepisów wydawanych przez organy NBP, ale

---

Trybunał art. 23 ust. 4 ustawy o NBP w zakresie, w jakim upoważnia Zarząd do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad przekazywania – przez „inne osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców” – danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa, danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa.

<sup>30</sup> W świetle stanowiska reprezentowanego przez Trybunał Konstytucyjny należy przyjąć, że przedmiot aktów prawa wewnętrznego dotyczy również zarządzeń Prezesa NBP.

<sup>31</sup> Zob. A. Mikos-Sitek, *Kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego*, [w:] A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 47 i n.



tylko w ramach realizacji polityki pieniężnej, gdzie zależność funkcjonalna banków od banku centralnego, mająca oparcie w konstytucyjnie wyrażonej wyłączności kompetencji tego banku, jest na tyle silna, że może być uznana za równoważną zależności organizacyjnej<sup>32</sup>. Zatem nadal może budzić kontrowersję gdy regulacje te będą dotyczyły innych niż polityka pieniężna sfer aktywności NBP, np. tworzenia standardów bezpieczeństwa działalności bankowej. Brak także obecnie jakiegokolwiek możliwości wydawania przez NBP regulacji odnoszących się do osób trzecich – klientów banków.

## 5. Zmiana Konstytucji w ramach wypełnienia kryteriów konwergencji prawnej warunkujących wejście Polski do strefy euro

W ramach uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej Polska ma status państwa członkowskiego UE objętego derogacją, tj. nie wprowadziła jeszcze waluty euro<sup>33</sup>. Artykuł 44 aktu dotyczącego warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stanowi, że „każde z nowych państw członkowskich uczestniczy w Unii Gospodarczej i Walutowej z dniem przystąpienia jako państwo członkowskie objęte derogacją w rozumieniu Traktatu”<sup>34</sup>. Wszystkie państwa objęte derogacją są na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>35</sup> (Traktat, TofUE) zobowiązane do wprowadzenia euro. Stąd nie może być wątpliwości co do tego, że na państwach członkowskich UE objętych derogacją spoczywa obowiązek podejmowania działań prowadzących do wprowadzenia euro zamiast waluty narodowej<sup>36</sup>. Natomiast uprawnieniem tych państw jest możliwość podjęcia decyzji co do terminu rozpoczęcia tych działań oraz tempa ich realizacji. Po przyjęciu euro przez Polskę Narodowy Bank Polski stanie się uczestnikiem Eurosystemu<sup>37</sup>, który tworzą Europejski Bank Centralny (EBC) i krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro<sup>38</sup>. Utraci on jednocześnie uprawnienie

<sup>32</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Status prawny Narodowego Banku Centralnego*, [w:] *System Prawa Finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 118.

<sup>33</sup> Szerzej na temat konsekwencji pozostawania poza strefą euro zob. C. Kosikowski, *Sytuacja prawna państwa członkowskiego Unii Europejskiej objętego derogacją*, [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wojtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 209 i n.

<sup>34</sup> Akt dotyczący warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003).

<sup>35</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012); (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

<sup>36</sup> C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro*, „Państwo i Prawo” 2008 nr 12, s. 21.

<sup>37</sup> Należy także pamiętać, że Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne wszystkich państw członkowskich UE bez względu na uczestniczenie w strefie euro tworzą Europejski System Banków Centralnych (ESBC).

<sup>38</sup> Od momentu wprowadzenia euro przez dane państwo członkowskie przepisy prawa krajowego (w tym w szczególności statuty krajowych banków centralnych, ale także inne akty prawne) uniemożliwiające realizację zadań związanych z Eurosystemem lub przestrzeganie decyzji EBC są niezgodne z wymogiem skutecznego funkcjonowania Eurosystemu.

do emitowania złotego jako waluty krajowej oraz kompetencji do prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej.

Przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej, choć jest niejako naturalną konsekwencją wejścia Polski do UE, wymaga zmian Konstytucji we wszystkich tych obszarach, gdzie popadają one w sprzeczność z zasadami uczestnictwa w strefie euro, stąd też uznaje się że euro-nowelizacja Konstytucji determinowana wprowadzeniem euro jest obligatoryjna<sup>39</sup>. Przyjęcie przez Polskę waluty europejskiej musi być zatem poprzedzone istotną zmianą art. 227 Konstytucji RP<sup>40</sup>. Obok ekonomicznych kryteriów konwergencji pełne uczestnictwo Polski w trzecim etapie Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej uzależnione jest od zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego każdego państwa członkowskiego objętego derogacją (w tym statutów krajowych banków centralnych) z art. 130 i 131 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego<sup>41</sup>. Ten traktatowy obowiązek ciążyący na państwach członkowskich objętych derogacją jest nazywany *konwergencją prawną*.

Spełnianie wymogu konwergencji prawnej, jest przedmiotem analiz i ocen Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego w ramach przygotowywanych przez te instytucje Raportów o konwergencji<sup>42</sup>. Celem oceny konwergencji prawnej jest ułatwienie Radzie rozstrzygnięcia o tym, które państwa członkowskie wypełniają ciężące na nich „zobowiązania w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej” (art. 140 ust. 1 TofUE). Przy formułowaniu ocen Komisja stosuje następujące kryteria:

- 1) zgodność celów krajowych banków centralnych z celami ESBC;
- 2) niezależność krajowych banków centralnych i członków ich organów zarządzających (niezależność instytucjonalna, funkcjonalna, finansowa i personalna);
- 3) integracja krajowych banków centralnych z ESBC.

<sup>39</sup> Euro-nowelizacja konstytucji rozumiana jest ściśle i dosłownie jako dostosowanie konstytucji do wymogów prawnej konwergencji warunkującej przyjęcie waluty euro. Szerzej J. Szymanek, *O potrzebie euro-nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010 nr 1, s. 25.

<sup>40</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawne aspekty...*, s. 26; także J. Barcz, *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 95 i n., W. Sokolewicz, *Uwaga 16 do art. 227*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 27, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 423.

<sup>41</sup> Protokół (nr 4) do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 230).

<sup>42</sup> Na podstawie art. 140 ust. 1 TofUE Europejski Bank Centralny oraz Komisja Europejska zostały zobowiązane do składania Radzie, co najmniej raz na dwa lata lub na wniosek państwa członkowskiego objętego derogacją, sprawozdań dotyczących postępów państw członkowskich objętych derogacją w wypełnianiu zobowiązań ciężących na nich w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej. Oba Raporty przedstawiane są Radzie UE.

Natomiast EBC w ramach analizy obszarów, w których występuje potrzeba dostosowania ustawodawstwa krajowego, stosuje bardziej szczegółowo sformułowane kryteria, mianowicie<sup>43</sup>:

- 1) zgodność<sup>44</sup> z postanowieniami Traktatu (art. 130) i Statutu (art. 7 i art. 14 ust. 2) dotyczącymi niezależności krajowych banków centralnych, a także z postanowieniami dotyczącymi poufności (art. 37 Statutu);
- 2) przestrzeganie zakazu finansowania ze środków banku centralnego (art. 123 Traktatu) oraz uprzywilejowanego dostępu (art. 124 Traktatu), a także przestrzeganie jednolitej pisowni euro wymaganej prawem UE – nazwa wspólnej waluty musi być taka sama we wszystkich językach urzędowych UE oraz
- 3) integrację prawną krajowych banków centralnych z Eurosystemem (w szczególności w świetle art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 Statutu).

Istotne, że przy ocenie konwergencji prawnej Europejski Bank Centralny nie musi ograniczać się do dokonania formalnej oceny litery prawa krajowego, ale może także rozważać, czy stosowanie odpowiednich przepisów jest zgodne z duchem traktatów i Statutu. W tym zakresie szczególne zaniepokojenie EBC budzą wszelkie oznaki wywierania nacisku na organy decyzyjne banków centralnych państw członkowskich, niezgodne z postanowieniami Traktatu dotyczącymi niezależności banków centralnych.

Zgodnie z Raportem o konwergencji z 2012 r., przygotowanym przez Europejski Bank Centralny, prawo polskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, poufności, zakazu finansowania ze środków banku centralnego i integracji prawnej z Eurosystemem<sup>45</sup>. Także Komisja Europejska w raporcie o konwergencji z 2012 r. stwierdziła iż polskie prawo, głównie ustawa o Narodowym Banku Polskim i Konstytucja RP, nie są w pełni zgodne z wymogiem zgodności ustawodawstwa krajowego z traktatami i Statutem ESBC i EBC<sup>46</sup>. Obszary, co do których instytucje te zgłosiły zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim niezależności banku centralnego oraz integracji NBP z Europejskim Systemem Banków Centralnych (ESBC) w momencie przyjęcia wspólnej waluty, co wymaga uwzględnienia w Konstytucji RP i w ustawie o NBP roli EBC w określaniu i wdrażaniu polityki monetarnej, zarządzaniu operacjami wymiany walut i określaniu polityki kursów walutowych, emisji monet i banknotów, funkcjono-

<sup>43</sup> Por. Raport o konwergencji 2012, EBC, s. 20–21; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205pl.pdf>.

<sup>44</sup> Używany w tym kontekście termin „zgodny” należy rozumieć jako wymóg dostosowania ustawodawstwa krajowego i statutu krajowego banku centralnego w celu wyeliminowania niespójności z traktatami i Statutem oraz zapewnienia niezbędnego stopnia integracji krajowego banku centralnego z ESBC.

<sup>45</sup> Raport o konwergencji 2012, EBC, s. 19; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205pl.pdf>.

<sup>46</sup> Convergence Report 2012, European Commission, European Economy 3/2012, s. 113 i n., [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-3_en.pdf).

waniu systemów płatności, zbieraniu danych statystycznych oraz w międzynarodowej współpracy bankowej.

Analizując problematykę wejścia Polski do strefy euro, nie ulega wątpliwości, wynika to bowiem doskonale z raportów Komisji i EBC, że w związku z ubieganiem się o uchylenie derogacji Konstytucja RP i ustawa o NBP w zakresie regulacji celów i funkcji banku centralnego musi ulec zmianie<sup>47</sup>. Zarówno Komisja jak i EBC wskazują przy tym na konkretne przepisy polskiej ustawy zasadniczej, które takiej zmiany wymagają<sup>48</sup>. Nie przesądzają natomiast, jak mają brzmieć nowe przepisy, gdyż chodzi jedynie o to, aby były one zgodne z postanowieniami traktatów i Statutu ESBC<sup>49</sup>.

Przyjmuje się, że zmiany wymagają następujące przepisy obowiązującej Konstytucji RP<sup>50</sup>:

- 1) art. 227 ust. 1, (dotyczący celów NBP), ponieważ NBP utraci na rzecz Europejskiego Banku Centralnego wyłączne prawo do emisji pieniądza oraz kompetencję do ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Powinien natomiast zostać zachowany ust. 7, ponieważ dla uregulowania nowego statusu prawnego i organizacyjnego NBP wystarczy ustawa zwykła;

<sup>47</sup> To prawoporównawcze polegające na przedstawieniu zmian legislacyjnych w innych państwach członkowskich dążących do wprowadzenia euro, z perspektywy przydatności ich doświadczeń dla polskiego ustawodawcy przedstawiają M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych bądź planowanych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu*, opracowanie wspierające Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro przy Narodowym Banku Polskim, grudzień 2008; [http://www.nbp.pl/badania/seminaria\\_bise/OlszakO.pdf](http://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/OlszakO.pdf).

<sup>48</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC, grudzień 2006, s. 75 i n.; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612pl.pdf>; Raport o konwergencji 2004 także Wprowadzenie i streszczenie: *Ocena ekonomiczna i prawna: Polska Raport o konwergencji*, 2004, s. 68; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004pl.pdf>.

<sup>49</sup> Należy podkreślić, że Traktat o funkcjonowaniu UE i Statut ESBC nie narzucają sposobu stosowania ustawodawstwa krajowego. Można tego dokonać bądź to przez umieszczenie odwołań do konkretnego z traktatów bądź Statutu, bądź też przez włączenie do prawa krajowego odpowiednich postanowień Traktatu i Statutu ze wskazaniem ich źródła, względnie przez usunięcie występujących niezgodności albo łączne zastosowanie wymienionych sposobów. Kluczowe w tym zakresie jest, że dla osiągnięcia i utrzymania zgodności ustawodawstwa krajowego z traktatami i Statutem, instytucje UE i państwa członkowskie muszą konsultować z EBC projekty przepisów w dziedzinach podlegających jego kompetencji zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu oraz art. 4 Statutu. Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 3.7.1998) wyraźnie wymaga od państw członkowskich podjęcia kroków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania wspomnianego obowiązku. Zob. Raport o konwergencji 2013, EBC, s. 24; <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr201306pl.pdf>.

<sup>50</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawne aspekty...*, s. 27 także M. Olszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec wejścia do strefy euro – wybrane zagadnienia*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 73–74; M. Olszak, *Prawne przygotowanie do przyjęcia euro przez Polskę — zarys problemu*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5, s. 2 i n.

- 2) art. 227 ust. 2 i 5 (dotyczący organów NBP) wobec konieczności zmiany ust. 6, bowiem EBC przejmie kompetencję do ustalania założeń polityki pieniężnej, stąd nie będzie to już zadanie Rady Polityki Pieniężnej<sup>51</sup>. Mogą być także, lecz nie muszą, zostać utrzymane w Konstytucji dotychczasowe przepisy art. 227 ust. 3 i 4 dotyczące sposobu i kryteriów powoływania Prezesa NBP;
- 3) art. 203 ust. 1, ponieważ Najwyższa Izba Kontroli nie będzie mogła kontrolować działalności NBP w zakresie związanym z uczestnictwem w ESBC, a ponadto NBP powinien być kontrolowany z poszanowaniem jego niezależności i przy zachowaniu tajemnicy służbowej. Poddanie działalności banku centralnego kontroli przez organ państwowy nie narusza co do istoty niezależności banku centralnego, stąd po spełnieniu określonych warunków taka kontrola co do zasady jest dopuszczalna w świetle Traktatu o funkcjonowaniu UE Statutu. Z całokształtu uwag zawartych w raportach o konwergencji złożonych przez EBC i Komisję wynika, że poddanie krajowych banków centralnych kontroli państwowej nie może generalnie naruszać jego niezależności instytucjonalnej, funkcjonalnej, personalnej i finansowej, zagwarantowanej w art. 130 TofUE i art. 7 Statutu<sup>52</sup>. EBC preferuje przy tym uregulowanie kontroli przez państwowe organy wzorowane na art. 27 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym kontrola ta powinna być ograniczona jedynie do badania skuteczności zarządzania EBC (są to zatem jedynie aspekty organizacyjno-administracyjne), ale nie obejmuje wykonywania zadań nałożonych na EBC przez TofUE i Statut.<sup>53</sup> Stąd też zmiany w Konstytucji dotyczące kontroli działań NBP przez Najwyższą Izbę Kontroli powinny dotyczyć także art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, który głosi, że NIK kontroluje działalność NBP pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Do rozważenia pozostaje natomiast to, czy zmianie powinien ulec także art. 198 ust. 1 konstytucji, który przewiduje odpowiedzialność konstytucyjną Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Jednym z aspektów niezależności krajowych banków centralnych jest niezależność personalna członków organów decyzyjnych tych banków. Przepis ten nie jest w pełni zgodny z art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, który stanowi, że Prezes może zostać zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych

<sup>51</sup> Nie zostało jednak przesądzone, czy Rada Polityki Pieniężnej jako organ NBP odpowiedzialny za ustalanie polityki pieniężnej zostanie rozwiązana, czy też zostaną jej przyznane funkcje opiniodawczo-doradcze. Może to nawet doprowadzić do dekonstytucjonalizacji Rady, która jako organ doradczy pozbawiony swojej dotychczasowej najważniejszej funkcji mogłaby funkcjonować w oparciu o jedynie „zwykłą” ustawę. Zob. A. Górską, M. Żołąga, *Dostosowanie NBP do członkostwa w Europejskim Systemie Banków Centralnych i Eurosystemie*. cz. II: „Prawo Bankowe” 2005, nr 11, s. 71, także C. Kosikowski, *Prawne aspekty...*, s. 28, J. Szymanek, *O potrzebie euro-nowelizacji...*, s. 27. Zauważyć przy tym należy, że w piśmiennictwie już wcześniej podnoszono, iż usytuowanie RPP wśród organów NBP od samego początku było niezbyt fortunne. Szerzej C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego...*, s. 15.

<sup>52</sup> Szerzej P. Kucharski, *Kontrola NBP przez Najwyższą Izbę Kontroli w świetle prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2, s. 29.

<sup>53</sup> Tamże, s. 26.

funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Decyzja w tej sprawie może być zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości przez Prezesa, którego dotyczy, lub Radę Prezesów z powodu naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej ich stosowania. Z Konstytucji RP ani z ustawy o Trybunale Stanu<sup>54</sup> takie prawo jednak nie wynika. Należy także zauważyć, że z treści opinii oraz raportów o konwergencji wynika, że EBC wyraźnie preferuje ścisłe odzwierciedlenie postanowień Statutu w zakresie przesłanek odwołanie Prezesa banku centralnego w prawie krajowym, traktując wszelkie odstępstwa w tym zakresie za zagrożenie powstania odmiennej wykładni tych przesłanek<sup>55</sup>. Tymczasem odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP, będąca podstawą utraty przez niego stanowiska, wydaje się zgodna z art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ona naruszenia Konstytucji RP i – w szczególności uzasadnionych przypadkach – również ustaw. Natomiast nie jest ona zgodna w zakresie, w którym mogłaby skutkować odwołaniem Prezesa NBP w przypadku każdego, nawet nieistotnego, naruszenia ustawy<sup>56</sup>.

Szczególne znaczenie dla zachowania niezależności funkcjonalnej banku centralnego ma zakaz finansowania sektora publicznego ze środków banku centralnego. Zakaz ten ma podstawowe znaczenie dla ochrony głównego celu polityki pieniężnej – utrzymania stabilności cen<sup>57</sup>. Ponadto finansowanie przez bank centralny budżetu i podmiotów publicznych zmniejsza presję na utrzymanie dyscypliny budżetowej. Przewidziany w art. 123 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE zakaz finansowania ze środków banku centralnego zabrania udzielania przez EBC i krajowe banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom, urzędom lub agencjom UE, instytucjom rządowym szczebla centralnego, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również bezpośredniego nabywania przez EBC i krajowe banki centralne instrumentów dłużnych od takich podmiotów publicznych. W prawie polskim zakaz finansowania deficytu budżetowego ze środków banku centralnego jest zasadą rangi konstytucyjnej zaś sens tego przepisu jest związany z ochroną niezależności banku centralnego wobec rządu<sup>58</sup>. Ustanowiony w art. 220 ust. 2 Konstytucji zakaz pokrywania

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U.2002.101.925 ze zm.).

<sup>55</sup> P. Kucharski, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP w świetle prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8, s. 21–22.

<sup>56</sup> Tamże, s. 19.

<sup>57</sup> Szczegółowy zakres obowiązywania zakazu finansowania ze środków banku centralnego został doprecyzowany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów, o których mowa w art. 104 i art. 104b ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1. Art. 104 i art. 104b(1) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską to obecnie art. 123 i art. 125 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>58</sup> P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 3, s. 23.

deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa wydaje się całkowicie zawierać w zakresie zakazu z art. 123 TofUE, gdyż ten przewiduje o wiele więcej sposobów finansowania sektora publicznego ze środków banku centralnego niż finansowanie określone w art. 220 ust. 2 Konstytucji. Stąd przepis ten nie może zostać uznany za dokładne powtórzenie zakazu z art. 123 TofUE, co EBC wskazał jako warunek dopuszczalności takiego rodzaju zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem UE<sup>59</sup>. Niemniej jednak nie ma w dotychczasowych raportach o konwergencji wyraźnego zarzutu EBC, co do konieczności zmiany art. 220 ust. 2 Konstytucji.

### Zakończenie

Wejście w życie w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polski spowodowało, że po raz pierwszy polski bank centralny uzyskał status instytucji, której cel i zasady funkcjonowania gwarantuje najwyższy rangą akt prawny. Według niektórych autorów takie określenie pozycji banku centralnego stanowi rozwiązanie szczególne w skali światowej<sup>60</sup>. Niemniej jednak konstytucyjna regulacja ustroju pieniężnego i bankowego Polski nie jest uznawana w doktrynie nauki prawa finansowego za zadowalającą<sup>61</sup>. Zmiany prawne, które wymuszać będzie wejście Polski do strefy euro dotyczą zwłaszcza art. 227 Konstytucji. W tym znaczeniu kontekst unijny stał się nieodłącznym elementem analizy i wykładni postanowień Konstytucji RP zwłaszcza tych, dotyczących statusu prawnego NBP i jego niezależności. Warianty rozwiązań legislacyjnych muszą zostać poddane konsultacji z EBC w trybie ustanowionym przez decyzję 98/415/WE, a zgłoszone w tym trybie uwagi EBC niewątpliwie powinny wpłynąć na wybór określonego rozwiązania. Jest przy tym istotne, by przy okazji zmiany Konstytucji koniecznej dla przyjęcia euro także cała regulacja problematyki NBP znajdująca się w ustawach zwykłych, w szczególności w ustawie o NBP, została poddana kompleksowej ocenie i potrzebnym ulepszeniom, tak by odpowiadała zachodzącym zmianom w roli banków centralnych, którym powierza się w coraz bardziej jednoznaczny sposób odpowiedzialność za zapewnienie stabilności nie tylko monetarnej, ale i stabilności finansowej, powierzając im także kompetencje w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym.

<sup>59</sup> Tamże, s. 24.

<sup>60</sup> Zob. W. Baka, *Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 5, s. 21, także W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Warszawa 2003, s. 21.

<sup>61</sup> C. Kosikowski, *Ustrój pieniężny...*, s. 270.

**Anna Jurkowska-Zeidler**

**SELECTED ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL REGULATION  
OF ISSUES CONCERNING THE NATIONAL BANK OF POLAND**

The entry into force of the Constitution of the Polish Republic in 1997 caused that for the first time the Polish central bank was granted the status of an institution whose purpose and functioning were guaranteed by the act of the highest rank. Such determination of the position of the central bank is a particular solution in the world. The issues concerning the central bank were included in the Constitution mainly in order to establish the National Bank of Poland as a central bank with exclusive rights concerning emission and monetary policy. The article presents the key issues of the constitutional regulation of the National Bank of Poland - its legal status and independence, the legal force of normative acts issued by the Bank's internal bodies and the scope of constitutional amendments which result from the Polish accession to the euro zone.