Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

Paweł Szczęśniak

STATUS PRAWNY NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ORAZ W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO. WYBRANE ZAGADNIENIA

I. Uwagi Wstępne

W artykule zostanie podjęta próba analizy statusu prawnego NBP z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji RP. Zgodnie z regulacją konstytucyjną bank centralny i jego organy stały się jednymi z najbardziej istotnych elementów ustroju konstytucyjnego państwa.

Status prawny NBP od czasu wejścia Konstytucji RP uległ znaczącym przeobrażeniom, jednakże obecnego stanu nie można uznać za ostateczny. W okresie wskazanym w tytule niniejszego opracowania na podstawie upoważnienia konstytucyjnego została wydana ustawa o NBP. Zaznaczyć należy, iż kluczowy wpływ na funkcjonowanie NBP miało orzecznictwo TK[1].Widoczny szczególnie w ostatnich latach wzrost oczekiwań wobec banku centralnego, pełniącego rolę instytucji zaufania publicznego, powinien przełożyć się na rozszerzenie kompetencji NBP lub chociażby doprecyzowanie zakresu jego kompetencji. Należy postulować w tym zakresie konieczność zmiany przepisów Konstytucji RP po-

1 Zob. m.in. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141); wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03 (OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 95); wyrok TK dnia z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06 (OTK ZU 2006, Nr 8A, poz. 109); wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 (OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112);

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

przez przyznanie prawa do wydawania rozporządzeń wykonawczych przez Prezesa NBP lub Radę Polityki Pieniężnej oraz nadanie prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie gospodarki pieniężnej.

W literaturze nie brakuje opracowań odnoszących się ogólnie do statusu prawnego NBP[2]. Niniejsze opracowanie natomiast ma na celu podjęcie szczegółowej analizy wybranych regulacji ustawowych a także orzeczeń TK i sądów powszechnych[3] oraz określenie ich wpływu na status i funkcjonowanie NBP z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji RP. Dla osiągnięcia wyżej wskazanego celu w pierwszej kolejności konieczne jest określenie pozycji ustrojowej oraz zadań NBP w świetle Konstytucji RP i ustawodawstwa zwykłego. Stanowic to będzie podstawę do podjęcia rozważań odnośnie problemu konstytucyjnej zasady niezależności centralnego banku państwa. W części końcowej przedstawione zostają wnioski *de lege ferenda*.

II. Pozycja Ustrojowa Narodowego Banku Polskiego

Przed przejściem do dokładniejszej analizy statusu NBP na gruncie Konstytucji RP i ustawy o NBP, należy zauważyć, iż omawiany organ jest składnikiem tzw. systemu *standards-survrillance-compiliance*. W systemie tym odpowiedzialność za bezpieczeństwo współczesnego rynku finansowego oraz stabilność finansową globalnej gospodarki światowej spoczywa na bankach centralnych[4].

NBP jest elementem sieci bezpieczeństwa finansowego (Financial Safety Net)[5]. W skład sieci bezpieczeństwa finansowego, oprócz NBP wchodzą rów-

2 Zob. E. Knosala, R. Stasikowski, *Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa*, Prz. Sejm. 2010, nr 1, s. 63 i n.; E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008, s. 18 i n.; C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, PiP 2002, z. 11, s. 15 i n.; A. Mikos-Sitek, *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 87 i n.; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, PiP 2001, z. 6, s. 45 i n.

3 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2003 r., sygn. akt III APa 83/03, LEX nr 572991.

4 Zob. I. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, Warszawa 2010, s. 7 i n.

5 Zob. szerzej na ten temat: A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 193-216 i podaną tam literaturę.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

nież KNF, BFG oraz Minister Finansów[6]. Podstawowym zadaniem sieci bezpieczeństwa finansowego jest zapewnienie stabilności rynku finansowego przed skutkami niewypłacalności instytucji finansowych oraz zapewnienie zaufania do systemu finansowego[7].

Na marginesie warto dodać, że Prezes NBP jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej[8], celem działania Komitetu jest zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego. Członkami Komitetu są ponadto Minister Finansów oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego[9].

Podstawowymi aktami prawnymi określającymi status prawny NBP są Konstytucja RP oraz ustawa o NBP. Akty te określają podstawowe cele działalności tej instytucji, organizację oraz zakres jej zadań[10]. Przepisy konstytucyjne niewiele miejsca poświęcają centralnemu bankowi państwa odsyłając w pozostałym zakresie do ustawy o NBP[11].

Charakter ustrojowy NBP określony jest przede wszystkim w art. 227 Konstytucji RP. W literaturze słusznie podkreśla się, że, iż istotnym *novum,* w porównaniu z poprzednio obowiązującymi ustawami konstytucyjnymi, jest nadanie rangi konstytucyjnej NBP poprzez ustanowienie go konstytucyjnym organem państwa[12]. W Konstytucji RP określono jego kompetencje oraz status prawny jego organów zarządzających[13]. Skonstycjonalizowano również pojęcie „polityki pieniężnej", co jest przejawem chęci skonkretyzowania odpowiedzialności za ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej[14].

6 Por. J. Bełdowski, D. Prokop, *Koncepcja resolution regime w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Bezpieczny Bank" 2011, nr 2, s. 33.

7 Trafnie podkreśla to A. Jurkowska-Zeidler, *op. cit.,* s. 193.

8 Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. z 2008 r., Nr 209, poz. 1317), dalej jako: „ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej".

9 Zob. art. 4 ust.1 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej.

10 Por. A. Niezgoda, *Polskie publiczne prawo bankowe,* [w:] W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Kraków 2005, s. 388.

11 Zob. art. 227 ust. 7 Konstytucji RP.

12 Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 237; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 720; A. Mikos-Sitek, *op. cit.,* s. 87.

13 E. Knosala, R. Stasikowski, *op. cit.,* s. 63.

14 Zob. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sejm. 1997, nr 5, s. 16.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

Z art. 227 ust. 1 zd. 1 wynika, iż NBP jest centralnym bankiem państwa. Jak wskazuje się w doktrynie oznacza to, że żaden inny bank w Polsce nie może być uznany za centralny bank państwa[15]. Specyficzna pozycja ustrojowa NBP sprawia, iż nie mieści się on w klasycznej strukturze trójpodziału władz[16]. W literaturze NBP określono mianem „instytucji hybrydowej", z uwagi na łączenie w swojej działalności funkcji typowych dla władzy wykonawczej, z funkcjami organu prawodawczego i stosującego prawo[17].

W świetle powyższych rozważań NBP jest bez wątpienia podmiotem konstytucyjnym sprawującym władzę monetarną[18]. Konstytucja RP zalicza NBP do centralnych, wyspecjalizowanych, konstytucyjnych organów państwa o odrębnej pozycji ustrojowej i szczególnym zakresie działania[19]. W literaturze wypowiedziano pogląd, że centralny bank państwowy jest „organem finansowym państwa będącym podmiotem określonych uprawnień i obowiązków"[20]. Spornym zagadnieniem jest zakwalifikowanie NBP do kategorii „organów państwa"[21]. Nie wchodząc w szerszą polemikę, warto odnieść się *mutatis mutandis* do orzeczenia TK, wydanego jeszcze na gruncie ustawy o NBP. TK stwierdził wówczas wyraźnie, że „Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa, zatem jego charakter jako centralnego organu państwowe-

15 W. Sokolewicz, *II. Zakaz zaciągania zobowiązań w centralnym banku państwa,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 19; M. Zubik, *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, Prz. Sejm. 2002, nr 5, s. 102.

16 O roli banku centralnego w systemie podziału władz por. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, Prz. Sejm. 2007, nr 4, s. 122; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141).

17 Zob. L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, Prz. Sejm. 2009, nr 4, s. 64; M. Zubik, *Narodowy Bank…, op. cit.,* s. 45 i n.

18 Zob. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 21.

19 Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a unia monetarna,* [w:] M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Warszawa 2002, s. 344; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 318; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 422.

20 Zob. H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjno-prawne,* Warszawa 1994, s. 179.

21 Przeciwko uznaniu Narodowego Banku Polskiego za „organ państwa" por. M. Zubik, *Narodowy Bank Polski…, op. cit.,* s. 35.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

go jest przesądzony w tym przepisie [art. 1 tejże ustawy — przyp. P.S.]"[22]. Podkreślić trzeba, że w doktrynie wskazuje na podwójny charakter prawny NBP[23]. Z jednej strony jest on *sui generis* bankiem (podmiotem gospodarczym), dokonującym różnych operacji finansowych. Jak zauważył TK, bankowi centralnemu państwa powierzono znaczące funkcje makroekonomiczne (m.in. sprzedaż walut obcych)[24]. Z drugiej strony NBP jest organem państwa (podmiotem administracji publicznej) podejmującym decyzje o charakterze władczym[25].

Na tle powyższych uwag wydaje się, że można określić NBP, jako centralny, konstytucyjny organ państwa (niemieszczący się w klasycznej strukturze trójpodziału władz), działający na podstawie odrębnej ustawy, o szczególnym zakresie działania[26]. Co istotne, NBP oraz jego organy działają poza hierarchiczną strukturą administracji rządowej[27].

W obowiązującym *de lege lata* systemie można centralny bank centralny można określić mianem podmiotu prawa publicznego[28] oraz państwowej osoby prawnej[29]. NBP posiada biwalentną osobowość prawną[30], zarówno w sferze publicznoprawnej[31], jak i w sferze cywilnoprawnej[32]. W literaturze nie obserwu-

22 Orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r., sygn. akt U 4/90 (OTK 1986-1995/t2/1990/10; OTK 1990, s. 97-103).

23 C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 15 i n.

24 Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141).

25 C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 20.

26 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 318; A. Mikos-Sitek, *op. cit.,* s. 123; P. Winczorek, *op. cit.,* s. 422;

27 E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej,* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 315 i n.

28 Por. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 61; A. Mikos-Sitek, *op. cit.,* s. 88; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141).

29 Zob. szerzej na ten temat: J. Frąckowiak, *Publiczne osoby prawne,* [w:] Marek Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, t.1., Warszawa 2007, s. 1058 i n.; E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 60; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 186 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 213 i n.

30 Takim pojęciem posługuje się m.in. C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 20.

31 Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 27; S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, Prz. Sejm. 1999, nr 2, s. 64.

32 Osobowość cywilnoprawna została nadana Narodowemu Bankowi Polskiemu mocą przepisu art. 2 ust. 1 *in principio* ustawy o NBP.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

jemy natomiast zgodności stanowisk, jeśli chodzi o zakwalifikowanie NBP do jednej z klasycznych form decentralizacji administracji publicznej[33]. Z uwagi na wyraźną przeciwstawność poglądów doktryny, w mojej ocenie, można określić status prawny i pozycję ustrojową NBP mianem szczególnego rodzaju, niepodobnego do statusu innych banków oraz innych podmiotów prawa[34].

O szczególnym statusie prawnym NBP świadczyć mogą przyznane mu atrybuty organu państwa działającego w imieniu i na rzecz Rzeczpospolitej. Do tych atrybutów zaliczyć można m.in. prawo używania pieczęci z godłem państwowym[35], nadanie osobowości cywilnoprawnej bez obowiązku wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych (obowiązującym systemie prawnym jest to rejestr przedsiębiorców)[36]. Szczególne obowiązki i uprawnienia uregulowane są w Rozdziale 9 ustawy o NBP. Zaliczyć można do nich m.in. korzystanie przez NBP z ustawowego zwolnienia z podatków oraz opłat sądowych i skarbowych, na równi z jednostkami budżetowymi czy tzw. przywilej upadłościowy (wyłączenie możliwości ogłoszenia upadłości banku centralnego państwa)[37].

III. Zadania Narodowego Banku Polskiego

Zgodnie z art. 227 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Powyższe kompetencje są efektem długotrwałej ewolucji i wykształceniem się dwustopniowej struktury organizacyjnej bankowości (bank centralny – banki operacyjne)[38].

Jedną z podstawowych funkcji banku centralnego – obok funkcji banku państwa i funkcji banku banków – jest funkcja emisyjna[39]. Przepis art. 227 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia w tym zakresie wyłączność bankowi centralnemu państwa,

33 Szerzej na ten temat: E. Knosala, R. Stasikowski, *op. cit.,* s. 65 i n.; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 57.

34 Tak też K. Koperkiewicz-Mordel, *Narodowy Bank Polski jako bank centralny*, [w:] K. Koperkiewicz-Mordel, L. Góral, M. Karlikowska, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 34; C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 21.

35 Zob. art. 2 ust. 1 *in fine* ustawy o NBP.

36 Art. 2 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 *in principio* ustawy o NBP; C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 19.

37 Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2011, s. 491.

38 Zob. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 25; I. Pyka, *op. cit.,* s. 27 i n.

39 Na temat funkcji banku centralnego państwa por. H. Aufricht, *Comparative Survey of Central Bank Law*, London 1965, s. 18; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych*

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

polegającą zarówno na prawie wyłącznej produkcji znaków pieniężnych, jak również wyłączność określania wielości emisji pieniądza. W orzecznictwie wyraźnie podkreślono, że NBP „działa w charakterze władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi"[40]. Należy zwrócić uwagę, że władza monetarna banku centralnego państwa łączy się z odpowiedzialnością za wartość pieniądza krajowego[41]. Zgodnie z art. 227 ust. 1 zd. 3 Konstytucji RP NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Inaczej powyższy obowiązek został wyrażony w art. 3 ust. 1 *in principio* ustawy o NBP, który stanowi, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. W literaturze różnorodność ujęcia omawianego obowiązku oceniana jest różnie. Część autorów uważa, że ujęcie konstytucyjne jest szersze, postulując przy tym konieczność zmiany w tym zakresie ustawy o NBP[42]. Z kolei inni autorzy oceniają tę różnicę, jako swoiste rozwinięcie ujęcia konstytucyjnego[43] lub inne rozłożenie akcentów, nie stanowiące sprzeczności normatywnej[44]. Kwestia ta nie będzie dalej w tym miejscu rozwijana[45].

Należy zwrócić uwagę, że wyłączność, o której mowa w art. 227 ust. 1 zd. 2, rozumiana może być wąsko (wyłączność zastrzeżona tylko w zakresie dotyczącym prawa emisji pieniądza[46]) lub szeroko (wyłączność dotyczy zarówno prawa emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej). W literaturze[47]

---

i prawa finansowego, Warszawa 2012, s. 570 i n.; H. Gronkiewicz-Waltz, *op. cit.,* s. 19; E. Kosieradzka, *op. cit*., s. 154 i n.; C. Kosikowski, *op. cit*., s. 17 i n.

40 Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 1000, por. także: wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99.

41 Zob. art. 227 ust. 1 zd. 3 Konstytucji RP.

42 Por. C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 18; J. Krzyżewski, *Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Bank i Kredyt" 2000, nr 4, s. 8.

43 B. Banaszak, *op. cit.,* s. 720; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych*, s. 568.

44 E. Fojcik-Mastalska, *op. cit*., s. 36; K. Koperkiewicz-Mordel, *op. cit.,* s. 39.

45 Zob. część V niniejszego opracowania.

46 Por. R. Tupin, *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, PUG 2002, nr 6, s. 14; P. Winczorek, *op. cit.*,s. 423

47 E. Fojcik-Mastalska, *Narodowy Bank Polski jako centralny bank państwa,* [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2010, s. 36; A. Hanusz, *Recenzje. Cezary Kosikowski, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym) Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004*, Prz. Sejm. 2005, nr 4, s. 207, s. 208; E. Kosieradzka, *op. cit*., s. 29; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, Prz. Sejm. 2002, nr 5, s. 106; M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, Prz. Sejm. 2005, nr 4, s. 43.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

i w judykaturze[48] przeważa drugie rozumienie (szerokie, dosłowne) omawianego przepisu. Zauważyć należy, iż ustalenie i realizowanie polityki pieniężnej (kształtowanie podaży pieniądza w gospodarce, instrumenty jej realizowania zostały określone w ustawie o NBP) nie jest możliwe bez współpracy z Radą Ministrów. Przepis art. 146 Konstytucji RP nakłada na Radę Ministrów obowiązek prowadzenia polityki państwa, w tym również polityki gospodarczej. W doktrynie uznaje się, że polityka pieniężna ustalana i realizowana przez NBP ma postać samoistną, choć stanowi *sui generis* część polityki gospodarczej (szerzej polityki państwa) prowadzonej przez Radę Ministrów[49]. Odseparowanie polityki pieniężnej i polityki gospodarczej mogło by spowodować „atrofię państwa"[50]. Pierwszy kierunek rozumowania może wydawać się bardziej konsekwentny (także w kontekście zapewnienia optymalnej niezależności bankowi centralnemu państwa). Przyjmując jednakże takie rozumowanie, należałoby wyrazić wniosek *de lege ferenda* dotyczący zmiany art. 3 ust. 1 *in fine* ustawy o NBP. Cel podrzędny NBP, czyli wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, o ile nie ogranicza to podstawowego celu utrzymania stabilnego poziomu cen, powinien zostać zastąpiony bezwarunkowym obowiązkiem wspierania polityki gospodarczej Rady Ministrów[51]. Z uwagi jednak na metody pozajęzykowe wykładni (w szczególności na reguły wykładni funkcjonalnej[52]), a także konieczność odpowiedniego stosowania ustawy zasadniczej z punktu widzenia pewnych wartości konstytucyjnych[53], bardziej spójnym wydaje się być podejście drugie. Dostrzegając zalety drugiego rozumowania, należy akcentować jednak potrzebę zgodności polityki pieniężnej i polityki gospodarczej oraz konieczność przestrzegania nakazu prawidłowego współdziałania władz publicznych sformułowanego w preambu-

48 Zob. wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 (OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112).

49 Por. T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe,* [w:] T. Dębowska-Romanowska (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, Warszawa 1999, s. 352; J. Krzyżewski, *op. cit.,* s. 5; W. Skrzydło, *op. cit.,* s. 238; Z. Ofiarski, *op. cit.,* s. 440.

50 Takim pojęciem posługuje się R. Tupin, *op. cit.,* s. 14.

51 *Ibidem*, s. 14.

52 Zob. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 68 i n.

53 Na temat urzeczywistniania wartości konstytucyjnych oraz pojęcia „konstytucjonalizm" i „konstytucjonizm": P. Zieliński, *Sprawozdanie z konferencji „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej — 12 lat po wejściu w życie", Warszawa, 21 października 2009 r.*, Prz. Sejm. 2010, nr 1, s. 273.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

le Konstytucji RP[54]. Z kolei głos rozstrzygający w zakresie części polityki gospodarczej, jaką jest polityka pieniężna, powinien należeć do NBP[55]. W świetle powyższych rozważań można sformułować wniosek, iż NBP jako centralny, konstytucyjny organ państwa, odpowiada za umocnienie pieniądza krajowego i współdziałanie w realizacji polityki gospodarczej państwa[56].

IV. Zasada Niezależności Narodowego Banku Polskiego

NBP i jego poszczególne organy objęte są zasadą niezależności (samodzielności)[57]. W tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że omawiana zasada wyrażona w Konstytucji RP *implicite*[58]. Wynika ona z całokształtu przepisów konstytucyjnych dotyczących NBP[59]. Zasada niezależności centralnego banku państwa powinna zabezpieczać w optymalnym zakresie realizację nałożonych na niego zadań (celów) konstytucyjnych[60]. W jedynym ze swoich orzeczeń, TK wskazał, że omawiana zasada niezależności powinna być interpretowana w kontekście zadań (celów) NBP. Dotyczy to w szczególności zadania ochrony wartości pieniądza krajowego)[61].

Omawiając problematykę dotyczącą zasady niezależności banku centralnego państwa wyróżnić można trzy podstawowe jej rodzaje a mianowicie niezależność funkcjonalną, personalną oraz finansową[62]. O niezależności funk-

54 Szerzej o nakazie współdziałania władz publicznych: W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2, s. 3 i n.; R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 481; Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, Prz. Sejm. 2007, nr 4, s. 49.

55 P. Sarnecki, *Opinia…*, *op. cit.,* s. 102.

56 Por. I. Pyka, *op. cit.,* s. 122.

57 Por. C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 15.

58 Zob. wyrok TK dnia z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06 (OTK ZU 2006, Nr 8A, poz. 109); M. Zubik, *Narodowy Bank Polski…*, *op. cit.,* s. 33.

59 Zob. wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 (OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112).

60 A. Bałaban, *op. cit.,* s. 344.

61 Zob. wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 (OTK ZU 2009, Nr 7A, poz. 112), por. także: A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa-Kraków 1998.

62 Zob. szerzej na ten temat: A. Bałaban, *op. cit.,* s. 344; H. Gronkiewicz-Waltz, *op. cit.,* s. 18; K. Koperkiewicz-Mordel, *op. cit.,* s. 39; E. Knosala, R. Stasikowski, *op. cit.,* s. 69; Z. Ofiarski, *op. cit.,* s. 443.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

cjonalnej związanej z ustalaniem i realizacją polityki pieniężnej przez NBP, była już mowa w części III niniejszego opracowania.

NBP posiada znaczny zakres niezależności personalnej formalnej i materialnej gwarantujący stabilność jego organom[63]. Wskazać należy na różne aspekty niezależności personalnej. Przede wszystkim Rada Ministrów, zgodnie z art. 227 ust. 3 i 5, nie ma wpływu na obsadę organów centralnego banku państwa. Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta na sześcioletnią kadencję[64]. Prezes przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi NBP oraz reprezentuje bank na zewnątrz. Ponadto Prezes jest przełożonym wszystkich pracowników NBP. Podkreślić trzeba, że członkowie Rady Polityki Pieniężnej nie są pracownikami Banku[65]. To korzystne rozwiązanie z punktu widzenia zasady niezależności personalnej potwierdziła również judykatura[66].

Najważniejszym organem NBP jest Rada Polityki Pieniężnej, co jest związane z przyjęciem koncepcji kierownictwa kolegialnego[67]. Rada ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej[68], wykonuje te założenia poprzez stosowanie instrumentów polityki pieniężnej[69] oraz w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania tych założeń[70]. TK trafnie zauważył, iż ustrojodawca kierując się priorytetem przyznania niezależności bankowi centralnemu państwa, przyjął ponadto parytetowy tryb kształtowania składu Rady Polityki Pieniężnej przez trzy odrębne organy władzy (Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)[71].

63 Por. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 82.

64 Zob. art. 227 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy o NBP.

65 A. Hanusz, *op. cit.,* s. 206.

66 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2003 r., sygn. akt III APa 83/03, LEX nr 572991.

67 Por. E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.,* s. 37; E. Knosala, R. Stasikowski, *op. cit.,* s. 70 i n.; M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. II, Warszawa 2008, s. 28 i n.

68 M. Zubik, *Narodowy Bank Polski…*, *op. cit.,* s. 47.

69 Instrumenty polityki pieniężnej uregulowane są w Rozdziale 6 ustawy NBP. Na temat instrumentów polityki pieniężnej por. P. Kłosiewicz, A. Zdzieszyńska, *Niewładcze formy instrumentów polityki pieniężnej NBP w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, PUG 2003, nr 4, s. 2 i n.

70 Zob. art. 227 ust. 6 Konstytucji RP w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy o NBP.

71 Zob. wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03 (OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 95).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

Działalnością NBP kieruje Zarząd, który realizuje uchwały Rady. W skład Zarządu wchodzą Prezes NBP (jako przewodniczący) oraz 6-8 członków Zarządu (w tym 2 wiceprezesów NBP). Członków Zarządu powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa NBP[72].

Kolejnym aspektem niezależności personalnej jest długotrwałość kadencji indywidualnej Prezesa NBP oraz członków Rady Polityki Pieniężnej. Jest to kadencja sześcioletnia, dłuższa od kadencji organów powołujących, umożliwiająca na stopniowe uniezależnienie się od wpływów politycznych[73]. Niezmiernie istotnym aspektem niezależności personalnej jest także istotne ograniczenie możliwości skrócenia wskazanych wyżej kadencji. Przepisy ustawy o NBP enumeratywnie wskazują przesłanki odwołania zarówno Prezesa NBP[74], jak i członków Rady Polityki Pieniężnej[75] .

Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o NBP stanowi, iż „ta sama osoba nie może pełnić funkcji Prezesa NBP dłużej niż przez dwie kolejne kadencje". W doktrynie wskazuje się, że jest to istotne ograniczenie zasady niezależności personalnej[76]. Prezes NBP w czasie pierwszej kadencji może ulegać wpływom politycznym, aby zostać wybrany po raz kolejny. System pieniężny – na który wpływ ma Prezes, jako przewodniczący Rady Polityki Pieniężnej – powinien być odseparowany od bieżących interesów kolejnych ekip rządzących [77]. Takie rozwiązanie pozwala na wpływanie na merytoryczną działalność NBP ze strony Sejmu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[78].

Niezależność finansowa rozumiana może być w dwóch aspektach. Pierwszy aspekt dotyczy zakazu pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w banku centralnym[79]. Zgodnie z art. 220 ust. 2 Konstytucji RP „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa". W doktrynie uznaje się, że jest to ogólny zakaz wiążący ustawodawcę, Radę Mini-

72 E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.,* s. 40.

73 Por. E. Knosala, R. Stasikowski, *op. cit.,* s. 71; M. Zdyb, *op. cit.,* s. 24.

74 Zob. art. 9 ust. 4 ustawy o NBP.

75 Zob. art. 13 ust. 5 ustawy o NBP.

76 A. Hanusz, *op. cit.,* s. 207.

77 Por. P. Sarnecki, *Narodowy Bank Polski,* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 372.

78 *Ibidem*, s. 372.

79 Por. P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, PiP 2011, z. 3, s. 19 i n.; . W. Sokolewicz, *op. cit.,* s. 17.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

strów oraz NBP, który powinien być rozumiany możliwie szeroko[80]. Tak więc, nie tylko ustawa budżetowa, ale też inne akty prawne a nawet czynności faktyczne nie mogą naruszać zakazu wyrażonego w powyższym przepisie[81]. Z kolei drugi aspekt związany jest z nadaniem NBP osobowości prawnej odrębnej od osobowości Skarbu Państwa[82]. Prowadzenie odrębnej gospodarki finansowej, a także posiadanie odpowiednich zasobów finansowych, pozwalają bankowi centralnemu państwa na efektywne wykonywanie swoich zadań[83]. W literaturze wypowiedziano pogląd, że niezależność finansowa jest dodatkową przesłanką uznania NBP za władzę monetarną[84].

Konstytucja RP wyraźnie ogranicza niezależność, ubezwłasnowolnia[85] NBP. Jednym z podstawowych przejawów powyższego jest nieprzyznanie prawa do wydawania aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, nawet w ograniczonej formie rozporządzenia wykonawczego, co może zagrażać realizacji zasady podziału władz[86]. Analiza przedmiotowego zagadnienia nie jest możliwa bez uwzględnienia przyjętej przez TK w tym zakresie linii orzeczniczej[87]. TK oceniając prawo organów NBP do wydawania powszechnie obowiązujących uchwał wskazał na konstytucyjny wzorzec przedmiotowego i podmiotowego zamknięcia systemu prawa powszechnie obowiązującego[88]. Dlatego też zdaniem TK nie ma możliwości by w istniejącym stanie prawnym organy NBP mogły stanowić akty prawa powszechnie obowiązującego[89]. Ograniczenie wydawania aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym jest tym bardziej odczuwalne, iż przez zasadę apolityczności NBP ma on ograniczoną możliwość korzystania z poselskiej inicjatywy ustawodaw-

80 Zob. M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego*, PiP 2000, z. 6, s. 9.

81 W. Sokolewicz, *op. cit.,* s. 18.

82 Por. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 96; A. Niezgoda, *op. cit.,* s. 388.

83 E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.,* s. 35.

84 Zob. K. Koperkiewicz-Mordel, *op. cit.,*s. 42.

85 Takim pojęciem posługuje się M. Zdyb, *op. cit.,* s. 26.

86 E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 21; R. Piotrowski, *op. cit.,* s. 123.

87 Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141).

88 O przedmiotowym i podmiotowym zamknięciu systemu prawa powszechnie obowiązującego por. K. Działocha, *Rozdział III „Źródła prawa", artykuł 87,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 2 i n.; R. Mojak, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, SIL 2009, nr 12, s. 27 i n.

89 W tym zakresie pogląd zbieżny z przedmiotowym wyrokiem TK wyraziła również Rada Legislacyjna: *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania ustawodawstwa do wymogów nowej Konstytucji RP z dnia 3 października 1997 r.*, PL 1997 nr 3, s. 64.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

czej. W literaturze wypowiedziano pogląd przeciwny, zgodnie z którym przyznanie NBP prawa do wydawania rozporządzeń, doprowadziłoby do zbyt dużej jego niezależności[90]. Nawiązując do powyższych uwag, zasadniczego przemyślenia wymaga czy tak pojmowany system źródeł prawa jest racjonalny i czy uwzględnia potrzeby praktyki[91]. Warto przywołać w tym miejscu słowa Z. Ziembińskiego, który zauważył, że „im bardziej mętna jest koncepcja źródeł prawa jakiegoś systemu prawnego, tym więcej jest miejsca dla doraźnych gier politycznych w funkcjonowaniu systemu i tym trudniej jest realizować z powodzeniem wzniosły postulat demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej"[92]. Powyższe zagadnienie nie będzie dalej w tym miejscu rozwijane.

V. Uwagi Końcowe

NBP jest „szczególną i jedyną w swoim rodzaju instytucją finansową, będąc osobą prawną o ważnej misji publicznej" [93]. Analizując obowiązujący *de lege lata* stan normatywny, należy zauważyć że przepisy regulujące status prawny centralnego banku państwa zapewniają realizację jego podstawowych funkcji. Przepisy prawne będące przedmiotem niniejszego opracowania wykazują jednakże pewne niespójności i luki.

Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na pewne rozbieżności w ujęciu konstytucyjnym i ustawowym podstawowego celu działalności NBP. Ujęcie przyjęte na gruncie ustawy o NBP („utrzymanie stabilnego poziomu cen") różni się pod względem redakcyjnym z ujęciem konstytucyjnym (odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza). W świetle *communis opinio doctorum*[94] oraz z uwagi na nieistnienie rozbieżności merytorycznej pomiędzy wyżej wskazanymi ujęciami, należy opowiedzieć się za brakiem konieczności dokonywania

90 Zob. K. Działocha, *op. cit.*,s. 9.

91 Por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 164 i n.; M. Zdyb,

op. cit., s. 26.

92 Z. Ziembiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 117. (cyt. za: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sejm. 1997, nr 5, s. 33).

93 E. Fojcik-Mastalska, *Prawo bankowe w zarysie*, Wrocław 2004, s. 35.

94 Zob. B. Banaszak, *op. cit.,* s. 720; E. Chojna-Duch, *op. cit.,* s. 568; E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.,* s. 36; K. Koperkiewicz-Mordel, *op. cit.,* s. 39; E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 114.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

zmian ustawodawczych i dostosowania art. 3 ust. 1 *in principio* ustawy o NBP do brzmienia przyjętego na gruncie Konstytucji RP[95].

Po drugie, w kontekście niezależności funkcjonalnej, zdecydowanie krytycznie należy ocenić brak szczególnych mechanizmów prawnych pozwalających rozwiązać spór pomiędzy NBP a Radą Ministrów. W przypadku znacznej niezgodności pomiędzy polityką gospodarczą prowadzoną przez Radę Ministrów a polityką pieniężną NBP, nakaz prawidłowego współdziałania władz publicznych może okazać się niewystarczający. Należałoby *de lege ferenda* postulować zamieszczenie w przepisach regulacji precyzujących mechanizmy współpracy, pozwalające zapobiegać i usuwać ewentualne konflikty pomiędzy NBP a Radą Ministrów [96].

Po trzecie, wyraźną luką jest brak możliwości wydawania przez bank centralny państwa, aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Za przyjęciem tego rodzaju tezy przemawiają argumenty celowościowe. Zaliczyć można do nich: niebezpieczeństwo kreowania instytucji wykraczających poza standard demokratycznego państwa prawnego[97], ochronę należytej rangi konstytucyjnego organu państwa o szczególnym zakresie działania[98], brak odpowiedniej równowagi pomiędzy obowiązkami nałożonymi na Bank a jego kompetencjami prawotwórczymi[99] oraz konieczność urzeczywistnienia zasady niezależności banku centralnego państwa[100]. W związku z tym należy również postulować konieczność zmiany przepisów Konstytucji RP poprzez zamieszczenie prawa do wydawania rozporządzeń wykonawczych przez Prezesa NBP lub Radę Polityki Pieniężnej oraz i odpowiednie sformułowanie upoważnień ustawowych pozwalających na ich wydawanie[101].

Po czwarte, pełniejszej realizacji zasady apolityczności NBP sprzyjać by mogło nadanie mu prawa inicjatywy ustawodawczej (prawa samodzielnej propozycji legislacyjnej) w zakresie gospodarki pieniężnej[102].

---

95 Pogląd przeciwny wyrazili: C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 18; J. Krzyżewski, *op. cit.,* s. 8; R. Tupin, *op. cit.,* s. 16.

96 Por. C. Kosikowski, *op. cit.,* s. 23; E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 323.

97 M. Zdyb, *op. cit.*,s. 28.

98 Zob. E. Kosieradzka, *op. cit.,* s. 231.

99 A. Bałaban, *op. cit.,* s. 344.

100 R. Piotrowski, *op. cit.,* 123.

101 Taki wniosek *de lege ferenda* wysuwają także: A. Bałaban, *op. cit*., s. 344; E. Kosieradzka, *op. cit*., s. 325; A. Mikos-Sitek, *op. cit*., s. 136; M. Zdyb, *op. cit*., s. 28.

102 Zob. A. Bałaban, *Glosa do wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K.25/99), Prz. Sejm*. 2001, nr 1, s. 83.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 20:49:23

THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL POLISH BANK IN THE CONTEXT OF THE POLISH CONSTITUTION AND CONSIDERING JUDICAL DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL. SELECTED ISSUES

Summary

This article deals with the legal status of The National Polish Bank, considering 15 years of The Polish Constitution existence. According to constitutional regulation, the central bank and its organs became one of the most important elements of state's constitutional system.

Although the legal status of The National Polish Bank has changed significantly since The Constitution came into force, the current state cannot be recognised as a final one. During the mentioned period of time, the Statute of The National Polish Bank was issued. Moreover, juridical decisions of The Polish Constitutional Tribunal affected functioning of The National Polish Bank as well. The National Polish Bank meets more and more challenges recently, since it is concerned to be the institution of public trust. However, The National Polish Bank's competency has not changed or even become more precised.