

*Eliza Kosieradzka\**

**KSZTAŁT STOSUNKÓW PRAWNYCH WŁADZY WYKONAWCZEJ  
Z PODMIOTAMI SPOZA KONCEPCJI TRÓJPODZIAŁU WŁADZ NA  
PRZYKŁADZIE RELACJI: RADA MINISTRÓW – NARODOWY BANK  
POLSKI**

**1. WPROWADZENIE**

Obecnie koncepcja trójpodziału władz nie jest w stanie opisać całej złożoności funkcjonowania współczesnego państwa. Stosunkowo łatwe jest wyodrębnienie funkcji ustawodawczej i funkcji sądowniczych, natomiast funkcja wykonawcza obejmuje wiele zróżnicowanych dziedzin, które muszą być zorganizowane i zarządzane w specyficzny sposób. L. Garlicki zauważa, że choćby z tego powodu nie da się ich włączyć w system organizacyjny rządu w prosty sposób. Autor ten stwierdza, że: „w ramach funkcji wykonawczych muszą zarysować się pewne podziały, w taki sposób, aby niektóre dziedziny były pozostawione poza gestią rządu i zarządzane w sposób w miarę niezależny”<sup>1</sup>. Ponadto przeciwko pozostawieniu niektórych dziedzin administracyjnych w bezpośredniej gestii rządu przemawia ich szczególnie bliskie powiązanie z funkcjonowaniem systemu politycznego oraz z prawami i wolnościami jednostki.

Są to przyczyny tworzenia odrębnych podmiotów konstytucyjnie umocowanych, które są w znacznym stopniu niezależne od rządu. Instytucje te realizują pewne zadania o szczególnie delikatnym, publicznym charakterze. Na gruncie polskiej Konstytucji wyodrębniono w ten sposób trzy niezmiernie istotne dla funkcjonowania Państwa instytucje: Narodowy Bank Polski, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Najwyższą Izbę Kontroli<sup>2</sup>.

---

\* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>1</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 333.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

## 2. KSZTAŁT STOSUNKÓW PRAWNYCH RADY MINISTRÓW I POLSKIEGO BANKU CENTRALNEGO. ISTOTA PROBLEMU

Słusznie zwrócono uwagę na okoliczność, iż naczelną ideą ustrojową dotyczącą pozycji Narodowego Banku Polskiego jest obecnie jego niezależność od parlamentu i rządu. Chodzi tutaj o taki rodzaj niezależności, która jest określana jako niezależność polityczna. Wyraża się ona w braku możliwości uzewnętrznienia dezaprobaty dla merytorycznej działalności banku centralnego ze strony rządu i parlamentu oraz wyłączeniu związanych z nią konsekwencji, które polegają na odwołaniu organów bądź członków organów NBP oraz na konieczności zmiany linii postępowania przez bank centralny<sup>3</sup>.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że: „podstawowym założeniem konstytucyjnego ustroju finansów publicznych jest niezależność czynnika ustalającego politykę pieniężną państwa od wszelkich innych władz politycznych”<sup>4</sup>.

Obowiązująca Konstytucja RP<sup>5</sup> oddziela czynniki prowadzące politykę gospodarczą od czynników prowadzących politykę pieniężną. Prowadzenie polityki gospodarczej zostało powierzone rządowi i parlamentowi (z niewielkim udziałem Prezydenta RP) – jest to widoczne zwłaszcza w rozwiązaniach konstytucyjnych dotyczących ustanawiania budżetu Państwa. Natomiast ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej Konstytucja powierza Narodowemu Bankowi Polskiemu. Ustawa zasadnicza w art. 227 ust. 1 stanowi, że Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej.

Sposób określenia w Konstytucji relacji Narodowego Banku Polskiego z innymi organami i instytucjami Państwa jest wyrazem dążenia do odseparowania banku centralnego i innych ośrodków władzy. W gruncie rzeczy Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów dotyczących instytucjonalnych kontaktów NBP z innymi organami (z wyjątkiem przepisu nakładającego na bank centralny obowiązek przedkładania do wiadomości Sejmu corocznie ustalanych przez

<sup>3</sup> P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 372.

<sup>4</sup> P. Sarnecki, *Opinie, Glosy, Recenzje, Noty, Polemiki. A. Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, Prz. Sejm. 2002, nr 5 (52), s. 106. Autor ten wskazuje powody konieczności utrzymywania tej niezależności i rozdzielności banku centralnego od władz politycznych – tak jak prawo nie może być podporządkowane jedynie woli organów władzy (zinstrumentalizowane), a powinno być obiektywnym narzędziem, obiektywnym miernikiem ich działalności, tak i pieniądz (jego ilość i wartość) powinien być obiektywnie istniejącymi ramami dla prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również działalności instytucji państwowych. Pieniądz powinien być także obiektywnym narzędziem i miernikiem, inaczej bowiem działalność ta przestaje być wymierna i wymyka się ocenom.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

RPP<sup>6</sup> założeń polityki pieniężnej oraz składania (także przez RPP) Sejmowi sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej). P. Sarnecki, analizując uregulowania Konstytucji w zakresie relacji banku centralnego do innych organów władzy, stwierdza, że: „konstytucyjna wytyczna niezależności NBP (RPP) od wszelkich organów władzy politycznej nie mogła być chyba wyrażona w sposób bardziej wyrazisty”<sup>7</sup>.

W piśmiennictwie formułowana jest teza, że skoro ustrojodawca tak dalece dążył do odseparowania banku centralnego, że nie ustanowił nawet podstaw instytucjonalnych kontaktów z innymi organami władzy ani zasady współdziałania banku centralnego z rządem, to należałoby przyjąć, że intencją ustrojodawcy było wyeliminowanie jakichkolwiek możliwych sytuacji nieformalnego oddziaływania na decyzje RPP (banku centralnego)<sup>8</sup>.

Wzajemne relacje między władzami państwowymi są określone generalnie przez zasadę podziału władzy<sup>9</sup>, będącą jedną z głównych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, ujętą w art. 10 Konstytucji RP. Słusznie zauważono, że Narodowy Bank Polski nie mieści się jednak w klasycznie rozumianym schemacie podziału władzy<sup>10</sup>, o czym już wspomniano na początku niniejszej analizy.

W doktrynie pojawiło się pojęcie „czwartej władzy”, używanej w odniesieniu do szczególnie niezależnych banków centralnych. Zgodnie z tą koncepcją, czwartą władzę – władzę monetarną – „stanowi podmiot decydujący o emisji pieniądza i zobowiązany do ochrony jego wartości, pod warunkiem jednakże, iż zachowuje on zarazem niezależność w trzech podstawowych sferach: personalnej (instytucjonalnej), finansowej i funkcjonalnej”<sup>11</sup>. Wydaje się, że przypisanie takiego określenia Narodowemu Bankowi Polskiemu ma charakter polemiczny, ponieważ polski bank centralny nie ma obecnie możliwości stanowienia aktów

---

<sup>6</sup> RPP – Rada Polityki Pieniężnej.

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *Opinie...*, s. 107; w tym miejscu pominięta zostanie problematyka relacji NBP z Najwyższą Izłą Kontroli, gdyż nie mieści się ona w ramach niniejszej analizy.

<sup>8</sup> M. Piłat, T. Włodek, *III. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 r.* (sygn. akt 26/03), *Prz. Sejm.* 2004, nr 5 (64), 186.

<sup>9</sup> W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pojawiające się w piśmiennictwie głosy odnośnie do tej problematyki – zob. np. A. Sylwestrzak, *Aktualność problematyki podziału władz* czy R.M. Małajny, *Alternatywna koncepcja podziału władzy państwowej w XX w.* [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych* – praca zbiorowa pod red. L. Dubela, Lublin, 2003, s. 145-159 oraz s. 53-76.

<sup>10</sup> Zob. M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, PiP 2001, z. 6, s. 46, 45.

<sup>11</sup> K. Koperkiewicz-Mordel [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 13; por. K. Koperkiewicz-Mordel, *Ewolucja pozycji Narodowego Banku Polskiego a przekształcenia własnościowe w sektorze bankowym*, *Acta Universitatis Lodziensis* 1994, Fol. Lur. 62, s. 74 *a contrario*.

prawa powszechnie obowiązującego<sup>12</sup>. Trzeba także przyznać, że samo pojęcie „władza” jest pojęciem ogólnym, a nie organizacyjnym. Wskazuje się przy tym na pewien zamęt terminologiczny<sup>13</sup>.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wstęp do Konstytucji (preambulę), gdzie znajdziemy odwołanie do „współdziałania władz” oraz pragnienie zapewnienia „sprawności” działania instytucji publicznych<sup>14</sup>. Można przyjąć, że słowa te skierowane są także do banku centralnego RP – Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Ministrów.

Relacje między rządem a bankiem centralnym były i są przedmiotem wielu sporów i dyskusji. Słusznie zauważa się, że charakter współczesnego pieniądza stwarza rządowi nieodpartą pokusę nadużywania jego tworzenia w celu finansowania wydatków rządowych, które nie mają pokrycia w dochodach budżetowych. Wydatki te nie zawsze są wyrazem racjonalności i gospodarności rządu. Jednocześnie, często *a priori* zakłada się ignorancję współczesnych rządów w sprawach monetarnych i brak zrozumienia dla negatywnych skutków np. nadmiernej emisji pieniądza w celu zaspokajania (bezpośrednio lub pośrednio) popytu rządu na pieniądź<sup>15</sup>. W Polsce kwestia ta została rozstrzygnięta przez uregulowanie konstytucyjne – mianowicie art. 220 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa<sup>16</sup>. Pamiętać należy też o tym, że władza wykonawcza jest zainteresowana rozwiązywaniem doraźnych problemów, które niekoniecznie umacniają ład publiczny wymagany w szerokiej perspektywie, także czasowej. Stąd zawsze będzie rodzić się pokusa wpływania na NBP i ograniczania jego niezależności. Można więc przyjąć, że Narodowy Bank Polski jest podmiotem, który ma zabezpieczać ład pieniężny w szerokiej perspektywie.

---

<sup>12</sup> Zob. E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu bankowego w Polsce w perspektywie obowiązującej Konstytucji (zagadnienia wybrane)*, [w:] Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejowskiego, Toruń 2009, s. 291-303.

<sup>13</sup> Por. np. R. Michalska-Badziak [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 254-255 czy np. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 167.

<sup>14</sup> Zob. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sejm. 1997, nr 5 (22), s. 23 oraz *idem*, *Opinie...*, s. 107.

<sup>15</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 350.

<sup>16</sup> Z uwagi na ograniczenia wynikające z możliwej do zaakceptowania objętości niniejszej analizy, problematyka ta nie będzie w tym miejscu szerzej omówiona.

Należy podkreślić, że w świetle obowiązującego stanu prawnego Narodowy Bank Polski jest podmiotem niezależnym od rządu; problematyka ta stała się przedmiotem dogłębnej analizy w literaturze przedmiotu<sup>17</sup>.

Nie oznacza to braku jakichkolwiek kontaktów między bankiem centralnym a rządem, co zresztą byłoby niemożliwe. W piśmiennictwie wskazuje się, że interakcje między dwoma obszarami makroekonomii – polityką monetarną (bank centralny) i polityką fiskalną (rząd) mają szczególny charakter. Jest to spowodowane tym, że związki przyczynowo – skutkowe nie tylko nie są ściśle określone, ale i nie są wielokierunkowe<sup>18</sup>.

W literaturze przedmiotu przeważa teza, iż niezależność polskiego banku centralnego od rządu i jego organów nie oznacza braku współpracy między tymi instytucjami<sup>19</sup>, co zresztą znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy o NBP<sup>20</sup>. Art. 3 ust. 1 tejże ustawy stanowi bowiem, że: „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że oznacza to, iż NBP ma wspierać rząd, gdy ten prowadzi politykę gospodarczą zapewniającą utrzymanie stabilnego poziomu cen, a zarazem NBP ma jednak obowiązek przeciwstawiania się takiej polityce gospodarczej rządu, która nie zapewnia utrzymania stabilnego poziomu cen<sup>21</sup>.

E. Fojcik-Mastalska wyprowadza z tego wniosek, że o tym, na czym polega utrzymanie stabilnego poziomu cen, powinna rozstrzygać ostatecznie „władza monetarna”, czyli bank centralny<sup>22</sup>, z czym należy się zgodzić. Jednocześnie, niejako z założenia, dopuszcza się możliwość pewnych napięć między zadaniem utrzymywania stabilnego poziomu cen a kierunkami rządowej polityki gospodarczej<sup>23</sup>. Naturalnym zjawiskiem jest zainteresowanie rządu (i parlamentu) sprawami, które znalazły się w kompetencjach NBP. Mogą przy tym zaistnieć sytuacje konfliktowe między rządem (który jest odpowiedzialny za realizację

---

<sup>17</sup> Zob. np. E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa 2008, s. 61-106 i cytowana tam literatura.

<sup>18</sup> W. Ziółkowska, *Niektóre dylematy koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej*, Bank i Kredyt 1999, nr 7-8, s. 124.

<sup>19</sup> Zob. np. W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje-metody-organizacja*, Warszawa 2001, s. 99.

<sup>20</sup> Ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), dalej: u.NBP.

<sup>21</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 244.

<sup>22</sup> E. Fojcik-Mastalska, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2010, s. 36.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *op.cit.*, s. 337.

polityki gospodarczej i finansowej państwa) a bankiem centralnym (odpowiedzialnym za realizację polityki pieniężnej).

R. Huterski wskazuje na główne źródła konfliktów między autonomiczną polityką pieniężną, realizowaną przez bank centralny i polityką fiskalną, realizowaną przez rząd. Zdaniem tego Autora potencjalne konflikty mogą powstać w związku z wpływem tych organów na: a) zarządzanie długiem publicznym i warunkami kredytu krajowego, b) politykę kursów walutowych, c) instytucjonalną stabilność sektora finansowego. Podstawą rozważań tego Autora są poglądy Masa („*Central Bank Independence: A Critical View from a Developing Country Perspective*”, *World Development*, październik 1995), według których konflikty mogą być albo pasywne, wyrastające z niejasnego podziału odpowiedzialności lub aktywne, gdy każdy angażuje się w zachowania strategiczne w celu wymuszenia działań drugiej strony<sup>24</sup>.

Istnieje zależność między zdławieniem kredytu i aprecjacją waluty, wywołaną przez olbrzymi deficyt budżetowy finansowany dzięki zadłużaniu się a reakcją banku centralnego na te działania. Skutki powyższych działań mogą być tak deflacyjne, że stworzą przestrzeń dla monetarnej ekspansji banku centralnego, który przez to przejmie ciężar deficytu fiskalnego *ex post*. Wskazuje się, że jeżeli bank centralny ma tego świadomość od początku, to wówczas może preferować, w pierwszym rzędzie, pokrywanie deficytu monetarnie. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że bank centralny będzie prawdopodobnie bardziej niezależny, gdy rząd prowadzi konserwatywną politykę fiskalną, ponieważ wówczas będzie mniej szans na konflikty między polityką fiskalną i pieniężną<sup>25</sup>.

Konflikty obu polityk – monetarnej i fiskalnej – mogą powstać w odniesieniu do polityki kursów walutowych.

Kurs walutowy ma wpływ na stabilność cen<sup>26</sup>. Biorąc pod uwagę rozwiązania polskie w tym zakresie, zwraca uwagę charakter, w jakim Narodowy Bank Polski bierze udział w określaniu polityki walutowej państwa. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że Rada Polityki Pieniężnej pełni rolę konsultanta w tym zakresie<sup>27</sup>, bowiem zgodnie z art. 24 ustawy o NBP, Narodowy Bank Polski realizuje politykę walutową ustaloną przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą. Ostatecznie więc politykę walutową Polski ustala Rada Ministrów, a polityka ta jest podstawą działania NBP. W takim samym charakterze RPP bierze udział w określaniu zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut

<sup>24</sup> R. Huterski, *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000, s. 123.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 125, 126.

<sup>26</sup> Zob. G. Wójtowicz, *Bank centralny w gospodarce rynkowej*, Bank i Kredyt 2006, nr 1, Bankowość Centralna od A do Z, s. 19.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 708.

obcych, które także ostatecznie ustala RM<sup>28</sup>. Natomiast do NBP należy ogłaszanie bieżących kursów walut obcych oraz kursów innych wartości dewizowych (art. 24 ust. 3 ustawy o NBP).

Konflikty mogą powstać także na tle wpływu banku centralnego na system bankowy. Ma to miejsce szczególnie wtedy, gdy bank centralny pełni funkcje pożyczkodawcy ostatniej instancji, nadzoru bankowego lub ubezpieczenia depozytów, co w Polsce w znacznym zakresie zostało rozwiązane poprzez powołanie instytucji odrębnych od banku centralnego – Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że w przypadku, gdy bank centralny pełni trzy wyżej wymienione funkcje, to wówczas, jeżeli rząd prowadzi działania mogące zagrozić stabilności banków, bank centralny będzie zmuszony na to zareagować. W związku z tym może zostać zmuszony do wyboru między swoim celem monetarnym a stabilnością systemu bankowego<sup>29</sup>. Narodowy Bank Polski poprzez swoją politykę pieniężną współkształtuje warunki finansowe dla działania systemu bankowego oraz pełni rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Potencjalne konflikty banku centralnego z rządem są co prawda zjawiskiem naturalnym w warunkach gospodarki rynkowej, ale powszechnie podkreśla się konieczność współpracy, współdziałania między nimi. Słusznie zauważa C. Kosikowski, że: „brak współdziałania między bankiem a rządem lub co gorsza podejmowanie działań wzajemnie sprzecznych może prowadzić do poważnych skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych”<sup>30</sup>.

Można z łatwością zauważyć, że współdziałanie między bankiem centralnym a rządem istnieje w Polsce (dobitnym przykładem jest ustalanie polityki walutowej przez Radę Ministrów z Radą Polityki Pieniężnej, a przykładów jest więcej<sup>31</sup>).

<sup>28</sup> Zob. art. 24 ust. 2 u.NBP.

<sup>29</sup> R. Huterski, *op.cit.*, s. 128.

<sup>30</sup> C. Kosikowski, *Parlament a niezależność banku centralnego (aspekty prawne)*, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, kom. red. A. Jamróz *et. al.*, Białystok 1997, s. 187. Zob. także A. Wojtyna, *Teoretyczne aspekty sporu między NBP a Ministrem Finansów [w:] idem, Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa – Kraków 1998, s. 78-90.

<sup>31</sup> Zob. np. art. 11 ust. 5 ustawy o NBP, gdzie mowa jest o działaniu Prezesa NBP w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych; art. 35 ust. 3 ustawy o NBP – Prezes NBP działa w uzgodnieniu z Ministrem Sprawiedliwości i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Warto nadmienić, że np. przepisy prawa dewizowego przewidują zasięganie opinii RPP przez RM czy opinii Prezesa NBP przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (zob. np. art. 10 ust. 3, art. 17 ust. 4, art. 17d ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 141, poz. 1178 ze zm.). Można uznać, że zasięganie opinii organów NBP przez RM i samych ministrów także stanowi pewną formę współdziałania banku centralnego z rządem – por. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 142.

W doktrynie wskazuje się na potrzebę koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej. Pojawiła się nawet teza, że im większa jest niezależność banku centralnego, tym większa jest potrzeba koordynacji obu polityk<sup>32</sup>.

Zaznaczyć należy, iż synergizm polityki pieniężnej i polityki fiskalnej napotyka na problemy, które mogą wynikać przede wszystkim z<sup>33</sup>:

- 1) odmiennych celów władz fiskalnych i społeczeństwa,
- 2) odmiennych opinii, co do prawdopodobnych efektów działań polityki fiskalnej i pieniężnej,
- 3) odmiennych prognoz, co do prawdopodobnego stanu gospodarki przy wstrzymaniu się od interwencji (co może być rezultatem odmiennych teorii leżących u podstaw prognozy). Możliwa jest również kombinacja tych czynników.

Powodzenie polityki gospodarczej zależy w dużej mierze od zharmonizowania polityki fiskalnej (podatkowej) i polityki pieniężnej. H. Gronkiewicz-Waltz słusznie zauważyła, iż pośrednią płaszczyzną powiązań Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego jest sfera stosowania instrumentów ekonomicznych<sup>34</sup>. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na stopę procentową i stopę „podatkową”. To rząd (obok Ministra Finansów) ponosi odpowiedzialność za realizację systemu podatkowego. Słuszna jest teza, że ulgi podatkowe powinny być tak ustalane, aby nie niweczyły polityki pieniężnej NBP. Tak zwaną politykę trudnego pieniądza (wysokie stopy procentowe) łatwo jest zniszczyć przez szerokie podatkowe ulgi indywidualne. W takiej sytuacji bowiem przedsiębiorca przestaje być zainteresowany kredytem, ponieważ ulga podatkowa spełnia rolę owego trudno dostępnego kredytu<sup>35</sup>.

Wyraźnie widać potrzebę koordynacji działań banku centralnego i rządu. Decydujące znaczenie dla relacji obu tych podmiotów ma więc nie tylko współdziałanie między nimi, ale i zakres ich działania.

Dla zapewnienia formalnej łączności rządu i banku centralnego ustawa o NBP, przed nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów, przewidywała prawo uczestnictwa Prezesa NBP w posiedzeniach Rady Ministrów. Art. 22 ustawy o NBP przed nowelizacją stanowił, że: „Prezes NBP ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów”. Nowelizacja wykreśliła słowa: *i Rady Ministrów*. Tym samym przepi-

---

<sup>32</sup> W. Ziółkowska, *op.cit.*, s. 124 oraz J. Ciak, *Polityka fiskalna i polityka monetarna-problematyka koordynacji i niezależności*, Bank i Kredyt 2002, nr 7, s. 29.

<sup>33</sup> Za: M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Bank centralny i stabilność finansowa*, Bank i Kredyt 2003, nr 6, s. 15; zob. także A. Wojtyna, *Niezależność banku centralnego a teoretyczne i praktyczne aspekty koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej*, Bank i Kredyt 1996, nr 6, s. 91.

<sup>34</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 49.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 49-50.



sem art. 29 ustawy z dnia 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>36</sup> pozbawiono Prezesa NBP prawa do uczestnictwa w posiedzeniach Rady Ministrów<sup>37</sup>. Tym samym została utracona szansa zinstytucjonalizowania współpracy rządu i NBP. Powoduje to dodatkowe trudności w osiągnięciu konsensusu i wypracowywania dialogu między nimi.

W piśmiennictwie pojawiła się teza, że: „właściwa koordynacja poszczególnych dziedzin polityki gospodarczej może przyczynić się do pełniejszego zrealizowania przez bank centralny jego podstawowego celu”<sup>38</sup>. Nie są to jedyne korzyści koordynacji – korzyścią może być także np. ograniczenie ze strony rządu krytyki działań podejmowanych przez bank centralny, zwiększenie stabilności systemu finansowego poprzez redukcję niepewności i sprzyjanie tworzeniu się stabilnych, zdrowych podstaw ogólnogospodarczych<sup>39</sup>.

A. Wojtyna przypomina jednak, że problem koordynacji przestaje mieć znaczenie w długim okresie, ze względu na neutralność pieniądza<sup>40</sup>.

Nie umniejsza to znaczenia konieczności wypracowania „zdrowych” podstaw współpracy banku centralnego z rządem. Współpraca ta powinna opierać się na zasadach partnerskich, stąd też słuszne jest stwierdzenie, że dlatego należy unikać konstruowania przepisów prawnych (np. konstytucyjnych), przyznających jednej stronie *monopol na rację*<sup>41</sup>. Ponadto w żadnym wypadku współdziałanie nie może oznaczać podporządkowania polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny celom polityki fiskalnej, a nawet: „nie może stwarzać znamion takiego >>poddaństwa<<”<sup>42</sup>.

Całkowitym nieporozumieniem są wszelkie próby ograniczania kompetencji banku centralnego do realizowania ustalonej przez siebie polityki pieniężnej na rzecz innych organów władzy.

---

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1800.

<sup>37</sup> J. Szczęsny, *Konstytucyjność noweli do ustawy o NBP*, Pr. Bank. 2003, nr 3, s. 8; zob. wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, Z.U. 2002/7A/94; Dz.U. 2002.238.2025 z dnia 2002-12-31 oraz por. R. Tupin, *Niezależność NBP a obowiązki dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, PUG 2002, nr 6, s. 17.

<sup>38</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *op.cit.*, s. 15.

<sup>39</sup> *Ibidem*. M. Kiedrowska i P. Marszałek zastanawiają się także, jak w ogóle rozumieć koordynację. Uważają, że jest to „wypracowany sposób uzgadniania decyzji przez niezależnych decydentów”. Podobnie w literaturze prawa administracyjnego rozumie się współdziałanie – jako więź łączącą podmioty niezależne – zob. R. Michalska-Badziak [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op.cit.*, s. 274.

<sup>40</sup> A. Wojtyna, *Niezależność banku centralnego...*, s. 91.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>42</sup> W. Ziółkowska, *op.cit.*, s. 125.

Pewną zachętą dla banków centralnych o wysokim stopniu niezależności w zakresie polityki pieniężnej do częstszych kontaktów z rządem jest to, że takie banki centralne dysponują znacznie mniejszymi uprawnieniami w odniesieniu do polityki kursowej<sup>43</sup>, co ma miejsce także i w Polsce w odniesieniu do Narodowego Banku Polskiego.

W rozdziale 3 ustawy o NBP znajdują się uregulowania dotyczące relacji polskiego banku centralnego nie tylko z Sejmem RP, ale i z Radą Ministrów (oraz Ministrem Finansów).

W literaturze przedmiotu pojawiła się teza, której trudno odmówić słuszności, iż główną rolą NBP w ramach współdziałania z Ministrem Finansów w opracowywaniu planów finansowych państwa jest sporządzanie przez NBP opinii w sprawie projektu ustawy budżetowej<sup>44</sup>.

W rozdziale 3 ustawy o NBP, oprócz określenia obowiązków polskiego banku centralnego wobec „władz państwowych”, ustawodawca ustanawia, skorelowane z obowiązkami NBP, obowiązki przekazywania bankowi centralnemu określonych danych przez naczelne organy państwowe (Rada Ministrów, ministrowie), organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, banki i inne osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców (zob. art. 23 ust. 2-7 ustawy o NBP). Zgodnie z ust. 4 art. 23 ustawy o NBP, tryb i szczegółowe zasady przekazywania danych, o których mowa w ust. 2 i 3 art. 23 ustawy o NBP, powinien określać Zarząd NBP w drodze uchwały<sup>45</sup>.

Powiązania formalne rządu i NBP są złożone i wielokierunkowe. Rada Ministrów decyduje o tym, czy Prezes NBP będzie reprezentował interesy Rzeczypospolitej w międzynarodowych instytucjach finansowych (niebankowych), o czym stanowi art. 11 ust. 3 ustawy o NBP.

Nie można zapominać o uprawnieniach organizacyjnych Prezesa Rady Ministrów przy powoływaniu członków Zarządu NBP przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

---

<sup>43</sup> Tak A. Wojtyła, *Niezależność banku centralnego...*, s. 99.

<sup>44</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 297.

<sup>45</sup> Zob. np. uchwały Zarządu NBP: 1) Uchwała Nr 53/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 22.9.2011 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 14, poz. 15); 2) Uchwała Nr 78/2009 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 29.10.2009 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki Narodowemu Bankowi Polskiemu danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej (Dz. Urz. NBP Nr 18, poz. 20); Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko odnośnie do tej kompetencji Zarządu NBP, gdy rozpatrywał problem konstytucyjności przepisów, uprawniających RPP i Zarząd NBP do wydawania aktów normatywnych i konstytucyjność tych aktów – zob. wyrok TK z 28.6.2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

spolitej Polskiej. Mianowicie, aby powołanie danej osoby w skład Zarządu NBP było skuteczne, potrzebna jest kontrasygnata Prezesa RM<sup>46</sup>.

Nie tylko Narodowy Bank Polski jest zobowiązany do współpracy z Radą Ministrów – RM także ma pewne zobowiązania wobec NBP. Najistotniejszy jest wymóg ustalania polityki walutowej przez RM w porozumieniu z RPP, o czym była już mowa.

Bardzo ważną i istotną kompetencją RM wobec NBP jest także podejmowanie przez nią decyzji w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego NBP<sup>47</sup>. P. Sarnecki stoi na stanowisku, iż brak zatwierdzenia owego sprawozdania przez RM: *powoduje konieczność ponownego przedstawienia sprawozdania, pozbawionego już niedociągnięć, skrytykowanych przez RM*<sup>48</sup>, co jednak nie wynika jasno z obowiązujących przepisów prawnych, ale z czym należałoby się zgodzić.

Narodowy Bank Polski wykonuje także funkcje usługowe na zlecenie rządu i instytucji rządowych. Funkcje te polegają głównie na:

- obsłudze rachunków budżetu państwa<sup>49</sup> (zob. art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o NBP);
- obsłudze obrotu papierami wartościowymi emitowanymi albo poręczanymi lub gwarantowanymi przez Skarb Państwa; NBP działa jako agent emisji bonów Skarbu Państwa oraz organizator i wykonawca przetargów na sprzedaż bonów, które stanowią źródło finansowania bieżącego deficytu budżetowego. Ponadto NBP realizuje także zlecenia związane ze sprzedażą obligacji rządowych, które służą do finansowania potrzeb długofalowych (zob. art. 48 pkt 3 ustawy o NBP);
- administrowaniu kredytami zagranicznymi zaciągniętymi przez rząd<sup>50</sup>; NBP może pełnić funkcje agenta finansowego rządu w zakresie zawierania i realizacji umów kredytowych oraz obsługi zadłużenia zagranicznego Państwa na podstawie umowy zawieranej każdorazowo między NBP i Ministrem Finansów (art. 52 ust. 3 ustawy o NBP). Warto podkreślić znaczenie dla Państwa działalności dewizowej prowadzonej przez NBP. Niezależnie od kontroli sprawowanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, przede wszystkim w odniesieniu do udzielonych indywidualnych zezwoleń dewizowych, działalności kantorowej oraz wykonywania obowiązków informacyjnych wobec NBP przez rezydentów dokonujących obrotu dewizowego oraz przedsiębiorców wy-

<sup>46</sup> Zob. art. 17 ust. 2a ustawy o NBP w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

<sup>47</sup> Zob. art. 69 ust. 3 u.NBP.

<sup>48</sup> P. Sarnecki (red.), *op.cit.*, s. 375.

<sup>49</sup> Zob. M. Markiewicz, *Prawne, operacyjne i instytucjonalne aspekty funkcjonowania NBP*, Warszawa 2001, s. 12-14.

<sup>50</sup> Tak W. Baka, *op.cit.*, s. 125-126.

konujących działalność kantorową, Narodowy Bank Polski jako centralna bankowa instytucja dewizowa gromadzi i zarządza rezerwami dewizowymi oraz podejmuje czynności bankowe (i inne) mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu dewizowego i płynności płatniczej kraju<sup>51</sup>.

W zakresie usług bankierskich wykonywanych przez NBP mieści się też obsługa pożyczki państwowej (zaciągniętej w drodze emisji papierów wartościowych), która może być powierzona NBP (art. 49 ustawy o NBP).

### 3. PODSUMOWANIE

Analiza relacji między Narodowym Bankiem Polskim i władzą wykonawczą (RM) skłania do następującej refleksji: stosunki między nimi nie zawsze układały się „pokojowo” i prawdopodobnie nie da się uniknąć sytuacji konfliktowych w przyszłości. Wiele zależy od dobrej woli współdziałania, ale bez jednoczesnego narzucania punktu widzenia jednej strony sporu drugiej stronie. W literaturze przedmiotu dostrzeżono braki uregulowań prawnych w tym zakresie. Polskie prawo nie określa bowiem mechanizmów rozstrzygania sporów (w tym arbitrażu) między NBP a rządem<sup>52</sup>. W sukurs przychodzą uregulowania prawa unijnego dotyczące określenia niezależności banków centralnych w ESBC<sup>53</sup>. W przyszłości powinna także ugruntować się rola tradycji i nieformalnych kontaktów międzyinstytucjonalnych – należy tylko mieć nadzieję, że ta droga nie rozminie się z przyjętymi, gwarantującymi niezależność banku centralnego, uregulowaniami prawnymi. Jest rzeczą oczywistą, że skuteczność działań banku centralnego i działań rządu zależy w dużej mierze od skutecznej interakcji między tymi podmiotami. Obie strony powinny mieć na uwadze konstytucyjny nakaz działania dla dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji)<sup>54</sup>. Bank centralny i rząd powinny w swych działaniach mieć na uwadze dobro obywateli i pomyślność gospodarczą Polski.

---

<sup>51</sup> Zob. art. 51 ust. 2 u.NBP w zw. z art. 33-41 p.dew.; zob. art. 52 ust. 1 u.NBP.

<sup>52</sup> Zob. T. Kowalski, *Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r.*, Bank i Kredyt 1997, nr 12, s. 11.

<sup>53</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, s. 259.

<sup>54</sup> Por. R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, PUG 1999, nr 7-8, s. 3.

## BIBLIOGRAFIA

- Baka W.*, Bankowość centralna. Funkcje-metody-organizacja, Warszawa 2001.
- Banaszak B.*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004.
- Ciak J.*, Polityka fiskalna i polityka monetarna- problematyka koordynacji i niezależności, Bank i Kredyt 2002, nr 7.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M.*, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009.
- Fojcik-Mastalska E.* (red.), Prawo bankowe, Wrocław 2010.
- Garlicki L.*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2003.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K.*, Polskie prawo bankowe, Warszawa 2006.
- Gronkiewicz-Waltz H.*, Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 1994.
- Huterski R.*, Niezależność banku centralnego, Toruń 2000.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W.*, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956.
- Kiedrowska M., Marszałek P.*, Bank centralny i stabilność finansowa, Bank i Kredyt 2003, nr 6.
- Kmieciak Z.*, Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004.
- Koperkiewicz-Mordel K.*, Ewolucja pozycji Narodowego Banku Polskiego a przekształcenia własnościowe w sektorze bankowym, Acta Universitatis Lodzianensis 1994, Fol. Iur. 62.
- Kosieradzka E.*, Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu bankowego w Polsce w perspektywie obowiązującej Konstytucji (zagadnienia wybrane), [w:] Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009.
- Kosieradzka E.*, Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne. Warszawa 2008.
- Kosikowski C.*, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym), Warszawa 2004.
- Kosikowski C.*, Parlament a niezależność banku centralnego (aspekty prawne), [w:] Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi, kom. red. *A. Jamróz et. al.*, Białystok 1997.
- Kosikowski C.*, Publiczne prawo bankowe, Warszawa 1999.
- Kowalski T.*, Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r., Bank i Kredyt 1997, nr 12.
- Małajny R.M.*, Alternatywna koncepcja podziału władzy państwowej w XX w. [w:] Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych – *praca zbiorowa pod red. L. Dubela*, Lublin 2003.
- Markiewicz M.*, Prawne, operacyjne i instytucjonalne aspekty funkcjonowania NBP, Warszawa 2001.
- Owsiak S.*, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2005.
- Pilat M., Włodek T.*, III. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. akt 26/03), Prz. Sejm. 2004, nr 5 (64).
- Sarnecki P.* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005.
- Sarnecki P.*, Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Prz. Sejm. 1997, nr 5 (22).
- Sarnecki P.*, Opinie, Glosy, Recenzje, Noty, Polemiki. A. Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), Prz. Sejm. 2002, nr 5 (52).
- Sylwestrzak A.*, Aktualność problematyki podziału władz [w:] Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych – *praca zbiorowa pod red. L. Dubela*, Lublin 2003.
- Szczęsny J.*, Konstytucyjność noweli do ustawy o NBP, Pr. Bank. 2003, nr 3.

- Tupin R.*, Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda), PUG 2002, nr 6.
- Tupin R.*, Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego, PUG 1999, nr 7-8.
- Wojtyna A.*, Niezależność banku centralnego a teoretyczne i praktyczne aspekty koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej, Bank i Kredyt 1996, nr 6.
- Wojtyna A.*, Teoretyczne aspekty sporu między NBP a Ministrem Finansów [w:] *Wojtyna A.*, Szkice o niezależności banku centralnego, Warszawa – Kraków 1998.
- Wójtowicz G.*, Bank centralny w gospodarce rynkowej, Bank i Kredyt 2006, nr 1, Bankowość Centralna od A do Z.
- Ziółkowska W.*, Niektóre dylematy koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej, Bank i Kredyt 1999, nr 7-8.
- Zubik M.*, Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa), PiP 2001, z. 6.

*Eliza Kosieradzka*

**THE FORM OF LEGAL RELATIONS BETWEEN THE EXECUTIVE AUTHORITY AND ENTITIES FROM BEYOND THE IDEA OF THE SEPARATION OF POWERS AS EXEMPLIFIED BY THE RELATIONSHIP: COUNCIL OF MINISTERS AND NATIONAL BANK OF POLAND**

Nowadays the Montesquieu's idea of the separation of powers is not able to describe the whole complexity of functioning of a present-day State; therefore individual entities constitutionally authorized are created, in great measure independent of government. These institutions accomplish certain tasks of a particularly delicate public character. Therefore, in Polish Constitution, three extremely important for functioning of the State institutions were separated: National Bank of Poland, the National Broadcasting Council and the Supreme Audit Office. Central bank does not act in emptiness- it works in certain social, economic and political environment, what causes that it comes into relations (and interactions) with organs and institutions of the State, including the Council of Ministers. These relations are complex and multidirectional, but finally both central bank and government in their activity should take good of the citizens and economic prosperity of Poland into account.