

Cytowanie

CHICAGO: I. Kraś, *Kadencyjność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie Banku Centralnego w Polsce – regulacje konstytucyjne i ustawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 207–216, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.15>

APA: Kraś, I. (2023), *Kadencyjność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie Banku Centralnego w Polsce – regulacje konstytucyjne i ustawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 207–216, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.15>

Ireneusz Kraś

ORCID ID: 0000-0002-8023-6149

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

E-mail: ikras@interia.pl

Kadencyjność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie Banku Centralnego w Polsce – regulacje konstytucyjne i ustawowe

Słowa kluczowe: administracja publiczna, bank centralny państwa, Prezes NBP, Zarząd NBP, polityki publiczne

Keywords: public administration, central bank, President of NBP, NBP Management Board, public policy

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie składu Zarządu NBP w aspekcie jego zróżnicowania pod względem możliwości dotyczących liczby kadencji w tym organie Prezesa banku centralnego w Polsce. Opracowanie przedstawia konstytucyjne i ustawowe regulacje mówiące o tym, że Prezes NBP nie można traktować jako członka Zarządu NBP. Wskazuje na konstytucyjne wyodrębnienie tych dwóch organów. Zwraca uwagę na sposób powoływania Prezesa NBP i Zarządu NBP, zakazu łączenia funkcji Prezesa NBP z mandatem posła i senatora. Ustawowe regulacje sprowadzają się przede wszystkim do unormowania świadczącego o wyraźnym zróżnicowaniu Zarządu NBP na Przewodniczącego, czyli

Prezesa NBP i członków. Oznacza to, że Prezes NBP nie będąc członkiem Zarządu NBP posiada odmienne możliwości kadencyjne w odniesieniu do członków Zarządu. Artykuł wskazuje na zróżnicowane wymogi dotyczące przynależności do partii politycznej, samego sposobu powoływania czy składania uroczystej przysięgi przez Prezesa NBP.

Abstract

Term of Office of the President of National Bank of Poland in the Management Board of the Central Bank of Poland – Constitutional and Statutory Regulations

The article is devoted to the analysis of the composition of the NBP Management Board in terms of its diversity in terms of the number of terms of office in this body of the President of the Central Bank of Poland. The paper presents constitutional and statutory regulations stating that the President of NBP cannot be treated as a member of the Management Board of NBP. It points to the constitutional separation of these two bodies. It draws attention to the method of appointing the President of the NBP and the Management Board of the NBP and the prohibition of combining the functions of the President of the NBP with the mandate of a Member of Parliament. Statutory regulations boil down primarily to regulations proving a clear differentiation of the NBP Management Board into the Chairman, i. e. the President of the NBP and members. This means that the President of NBP not being a member of the Management Board of NBP has different terms of office with respect to the members of the Management Board. The article points to different requirements regarding membership of a political party, the very method of appointment or taking a solemn oath by the President of the NBP.

✱

I. Wstęp

Uchwalenie w 1997 r. Konstytucji RP¹ w znaczący sposób zmieniło pozycję ustrojową Narodowego Banku Polskiego (NBP) jako banku centralnego państwa². Po raz pierwszy w powojennej historii Polski sprawy dotyczące działalności ban-

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² A. Jurkowska-Zeidler, *Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 812–813.

ku centralnego państwa stały się przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Świadczy to o doniosłości tej tematyki i docenieniu jej przez parlament. NBP stał się instytucją o charakterze konstytucyjnym. Wskazując NBP jako centralny bank państwa, Konstytucja nadała mu szczególny charakter prawny. W ten sposób staje się on całkowicie odrębnym podmiotem. Konstytucja oddziela bank centralny państwa w Polsce i jego organy od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Celem opracowania jest analiza konstytucyjnych i ustawowych regulacji dotyczących zróżnicowania składu Zarządu NBP i wynikających z tego możliwości dotyczących liczby kadencji w tym organie Prezesa banku centralnego w Polsce. Relacje między Prezesem NBP a Zarządem NBP zostały uregulowane przez dwa podstawowe akty prawne: Konstytucję RP oraz ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³. Przedstawiają one w sposób bardzo klarowny różnice między tymi dwoma organami, w szczególności problematykę kadencyjności Prezesa NBP w Zarządzie banku centralnego w Polsce.

Hipoteza opracowania brzmi: zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi regulacjami Prezesa NBP nie można traktować jako członka Zarządu NBP, dlatego, że Konstytucja RP w sposób jednoznaczny wyróżnia Prezesa NBP i Zarząd NBP jako różne organy, mamy również do czynienia z ustawowym podziałem składu Zarządu NBP na Prezesa NBP jako Przewodniczącego i członków Zarządu NBP. Niesie to za sobą pewne konsekwencje co do zastosowania regulacji prawnych dotyczących liczby kadencji jednego organu NBP, jakim jest Prezes NBP w drugim organie jakim jest Zarząd NBP.

Pytania badawcze służące weryfikacji hipotezy to: W jaki sposób Konstytucja pozycjonuje Prezesa NBP wśród organów NBP? Na czym polega zróżnicowanie sposobu powoływania Prezesa NBP i Zarządu NBP? Czy występuje zróżnicowana odpowiedzialność organów NBP przed Trybunałem Stanu (TS)? Jak regulacja ustawowa różnicuje skład Zarządu NBP?

II. Konstytucyjne regulacje w zakresie kadencyjności Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie banku centralnego w Polsce

Regulacje dotyczące kadencji jednego organu NBP z kadencją w drugim organie NBP zostały zawarte w Konstytucji RP w sposób wyraźny. Konstytucja

³ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140 poz. 938 ze zm.).

RP wyróżniła trzy organy Narodowego Banku Polskiego. Zaliczamy do nich: Prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej (RPP) oraz Zarząd NBP⁴. Sam podział dokonany przez ustawodawcę wskazuje, że Prezes NBP jest samodzielnym konstytucyjnym organem NBP, a zatem nie jest członkiem Zarządu NBP. Podobnie jest z Zarządem NBP. Kompetencje wyodrębnionych organów są wyraźnie uregulowane. Uznanie, że Prezes NBP jest członkiem Zarządu oznaczałoby przekreślenie jego konstytucyjnego statusu⁵.

Przedstawienie organów NBP w kolejności wymienionej w Konstytucji wskazuje, że *primus inter pares* przypisano Prezesowi NBP. W ten sposób wskazano, że jest to szczególny organ banku centralnego w Polsce stojący na czele dwóch pozostałych wymienionych w Konstytucji organów NBP. Tym samym przepisy Konstytucji dokonały wyraźnego zróżnicowania organów NBP na Prezesa NBP jako organu monokratycznego (jednoosobowego) stojącego na czele organów kolejalnych, tj. RPP i Zarządu NBP⁶.

Odmienność organu, jakim jest Prezes NBP, została podkreślona konstytucyjną regulacją dotyczącą sposobu jego powoływania przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na okres 6 lat. Spełniony zatem został wymóg co najmniej pięcioletniej kadencji dla Prezesa krajowego banku centralnego⁷. Określiła ona też ogólne wymogi co do osoby reprezentującej ten organ. Zgodnie z regulacją Prezes NBP nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością sprawowanego urzędu⁸. W odniesieniu do Zarządu NBP, nie ma takiej konstytucyjnej regulacji. Różnicuje to zatem niezależność personalną składu Zarządu NBP, wskazując na większą w przypadku Prezesa NBP.

Jak wynika z przedstawionej regulacji, tryb powołania, kadencja Prezesa NBP i ogólne wymogi co do sprawowania urzędu zostały wyniesione do rangi konstytucyjnej. W znacznym stopniu utrudnia to wszelkie zmiany w odnie-

⁴ Art. 227 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵ R. Piotrowski, *Opinia dla „Rzeczpospolitej”*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art36251601-druaga-kadencja-adama-glapińskiego-mozliwa-opinie-prawników-podzielone> (2.01.2023).

⁶ A. Kozłowska, *Status Narodowego Banku Polskiego na tle unormowań Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 261.

⁷ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. XII-54.

⁸ Art. 227 ust. 4 Konstytucji RP.

sieniu do tych kwestii⁹ w porównaniu z brakiem takich regulacji co do Zarządu NBP. Zakaz przynależności do partii politycznej i związków zawodowych potwierdził także w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny (TK)¹⁰.

Z powyższych analiz konstytucyjnego przepisu wynika, że organowi, jakim jest Prezes NBP, poświęcono w niej stosunkowo dużo miejsca w porównaniu do regulacji dotyczących Zarządu NBP. Pojawiająca się dysproporcja potwierdza szczególną pozycję Prezesa NBP względem Zarządu NBP¹¹.

Odnosząc się do konstytucyjnych regulacji w kwestii powoływania Prezesa NBP można zauważyć, że obecnie wniosek Prezydenta RP o powołanie Prezesa NBP nie wymaga kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów (PRM), czyli podpisu dla swojej ważności¹². Natomiast, zgodnie z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP do powołania członków Zarządu NBP wymagana jest kontrasygnata ze strony PRM. Pojawienie się tego podpisu powoduje pewne upolitycznienie stanowiska członka Zarządu NBP w odróżnieniu od Prezesa NBP. Brak kontrasygnaty wskazuje na większą niezależność personalną¹³ Prezesa NBP. Stanowi to pewnego rodzaju gwarancję tej niezależności w odniesieniu do niego ponieważ w powołaniu nie bierze udziału PRM¹⁴.

Ustawa zasadnicza w odniesieniu do Prezesa NBP w sposób wyraźny zakazuje łączenia tej funkcji z mandatem posła i senatora¹⁵. Z art. 103 ust. 1 i art. 108 wynika, że osoba będąca posłem lub senatorem nie może stać na cze-

⁹ E. Kowalewska, *Pozycja prawna Prezesa Narodowego banku polskiego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim [w:] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 748.

¹⁰ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r. w sprawie konstytucyjności przepisów zabraniających zrzeszania się w partiach politycznych, sygn. akt K 26/00, OTK ZU, nr 2A/2002.

¹¹ M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „Studia Lubuskie” 2010, t. 6, s. 112.

¹² Art. 144 ust. 3 pkt. 24 Konstytucji RP.

¹³ Niezależność może być rozpatrywana w aspekcie: personalnym, instytucjonalnym, funkcjonalnym i finansowym; *Progress Towards Convergence 1996*, European Monetary Institute, November 1996, s. 99; E. Fojcik -Mastalska, *Bank centralny [w:] System Prawa finansowego*, t. 4, *Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 125.

¹⁴ K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 61.

¹⁵ Art. 103 ust. 1 i art. 108 Konstytucji RP.

le banku centralnego państwa w Polsce. Konstytucja RP nie reguluje tej kwestii w odniesieniu do członków Zarządu NBP. Wskazuje to również na odmiennie potraktowanie tych organów.

Podkreśleniem znaczenia i odmienności organu Prezesa NBP w odniesieniu do Zarządu NBP w regulacjach konstytucyjnych jest możliwość postawienia go przed TS za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania¹⁶. Takiej możliwości Konstytucja nie przewiduje w stosunku do żadnego innego organu NBP. Przepis dotyczący postawienia Prezesa NBP przed TS w znacznej mierze wiąże się z konstytucyjną regulacją. Według niej bank centralny państwa to instytucja odpowiadająca za wartość polskiego pieniądza¹⁷.

III. Ustawowe regulacje w zakresie kadencyjności Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Zarządzie banku centralnego w Polsce

Ustawowe regulacje dotyczące kadencyjności Prezesa NBP w Zarządzie należy rozpocząć od analizy przepisu, według którego w skład Zarządu wchodzi Prezes NBP jako Przewodniczący oraz od 6–8 członków¹⁸, zaznaczając, że Konstytucja w tym zakresie nie zawiera żadnych regulacji. Ustawowy przepis dokonuje zróżnicowania składu Zarządu NBP na Przewodniczącego i jego członków. Wynika z tego, że Prezes NBP jako Przewodniczący nie ma statusu członka Zarządu. Natomiast przepis stanowiący, że członkowie Zarządu NBP powoływani są na okres 6 lat i nie mogą tej funkcji sprawować dłużej niż przez dwie kolejne kadencje¹⁹ dotyczy tylko członków Zarządu NBP, a nie Prezesa NBP. Z przepisu tego wynika że, członkiem Zarządu NBP można być tylko dwa razy jedna po drugiej kadencji. Natomiast po przerwie np. jednokadencyjnej ponownie ta sama osoba może zostać członkiem Zarządu NBP. Warto byłoby rozważyć i wprowadzić ustawowy przepis mówiący, że „ta sama osoba może być ponownie powołana na członka Zarządu NBP tylko jeden raz”. Ograniczyłyby to członkostwo w Zarządzie NBP

¹⁶ Art. 198 Konstytucji RP.

¹⁷ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2021, s. 781.

¹⁸ Art. 17 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim.

¹⁹ Art. 17 ust. 2b ustawy o Narodowym Banku Polskim.

maksymalnie do dwóch następujących po sobie kadencji, bez możliwości ponownego powołania.

W przypadku członków Zarządu NBP występuje ustawowa regulacja dotycząca przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego. Wskazuje, że członek Zarządu NBP, który jest członkiem partii politycznej lub związku zawodowego zobowiązany jest na okres kadencji w Zarządzie zawiesić działalność w tych podmiotach pod rygorem odwołania²⁰. Nie mamy w tym przypadku jednoznacznej rezygnacji z uczestnictwa w partii politycznej lub związku zawodowym, jak jest to w przypadku Prezesa NBP.

Ustawa podkreśla również wagę głosu Prezesa NBP podczas głosowań Zarządu. Uchwały jakie podejmuje Zarząd NBP podejmowane są większością bezwzględną. Gdy występuje równa liczba głosów, rozstrzyga głos Prezesa NBP²¹. Żaden z członków Zarządu NBP nie dysponuje taką możliwością podczas głosowania.

Sposób powoływania Prezesa NBP został określony konstytucyjnie, a członków Zarządu NBP przez ustawę o NBP. Są oni powoływani i odwoływani przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa NBP. Nie mamy tutaj do czynienia z powoływaniem członków Zarządu na wniosek członka Zarządu jak czasami jest sugerowane w przypadku Prezesa NBP²². Przepis ustawowy wyraźnie stanowi, że powołanie następuje na wniosek Prezesa NBP.

Kompetencje Prezesa NBP jako Przewodniczącego Zarządu NBP są oddzielone od kolegialnego organu, jakim jest Zarząd NBP. Prezes NBP składa uroczystą przysięgę „Obejmując obowiązki Prezesa Narodowego banku Polskiego przysięgam uroczyście, że postanowień Konstytucji i innych ustaw będę ściśle przestrzegać oraz że we wszystkich swoich działaniach dążyć będę do rozwoju gospodarczego Ojczyzny i pomyślności obywateli”²³. Po jej złożeniu obejmuje on swoje obowiązki. Zobowiązuje ona Prezesa NBP do przestrzegania Konstytucji i ustaw z wszelką starannością. Członkowie Zarządu NBP nie składają natomiast żadnej przysięgi.

²⁰ I. Kraś, *Zarząd Narodowego Banku Polskiego jako organ banku centralnego państwa* [w:] *Państwo. Prawo. Polityka*, red. M. Michalczyk-Wlizło, M. Podolak, Lublin 2022, s. 237.

²¹ Art. 19 ustawy o Narodowym Banku Polskim.

²² <https://www.money.pl/gospodarka/powolanie-prof-glapińskiego-na-druga-kadencje-moze-byc-nielegalne-przez-ten-zapis-w-ustawie-o-nbp-6765919702793024a.html> (2.01.2023).

²³ Art. 9 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Odnosząc się do treści zawartych w Regulaminie Zarządu NBP, należy stwierdzić, że kompetencje Prezesa NBP są bardziej wyeksponowane niż pozostałych członków Zarządu. Regulamin jako kolejny dokument rozdziela w sposób wyraźny kompetencje Prezesa NBP jako Przewodniczącego Zarządu od Członków Zarządu NBP²⁴.

IV. Zakończenie

Postawiona we wstępie hipoteza została zweryfikowana pozytywnie. Przemawiają za tym następujące wnioski. Konstytucja RP w sposób jednoznaczny wskazała, że Prezes NBP jest samodzielnym organem NBP, zatem nie jest on członkiem Zarządu NBP. Uznanie go za członka Zarządu oznaczałoby przekreślenie jego konstytucyjnego statusu. Z konstytucyjnej kolejności, w jakiej wymieniono organy NBP wynika, że *primus inter pares* przypisano Prezesowi NBP. Tym samym wskazano, że jest to szczególny, monokratyczny organ NBP stojący na czele kolegialnych organów NBP, jakimi są: RPP i Zarząd NBP.

Sposób powoływania Prezesa NBP regulowany przez Konstytucję jest odmienny od ustawowego unormowania stanowiącego o powoływaniu członków Zarządu NBP. Prezes NBP chcąc pełnić tę funkcję musi jednoznacznie zrezygnować z członkostwa w partii politycznej czy związku zawodowym. W odniesieniu do członków Zarządu NBP jest jedynie mowa o zawieszeniu działalności. Różnicuje to zatem niezależność personalną jaka występuje między Prezesem NBP a członkami Zarządu NBP. Może ona wpływać na podejmowane decyzje Zarządu w kontekście postawienia Prezesa NBP przed TS.

Brak kontrasygnaty ze strony PRM w procesie powoływania Prezesa NBP czyni go bardziej apolitycznym. W przypadku członka Zarządu NBP następuje pewne upolitycznienie, bowiem wymagany jest podpis Premiera dla ważności podjętej decyzji jaką jest powołanie członka Zarządu NBP. Natomiast Prezes NBP jak wynika z regulacji posiada większą niezależność personalną.

Ustawowy przepis dokonuje wyraźnego zróżnicowania składu Zarządu NBP na Przewodniczącego i jego członków. Wynika z tego, że Prezesa NBP nie możemy traktować jako członka Zarządu banku centralnego w Polsce.

²⁴ Uchwała Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 24 września 2013 r. w sprawie regulaminu Zarządu Narodowego Banku Polskiego (M.P. 2013 poz. 783).

Zgodnie z wolą ustawodawcy członek Zarządu NBP nie może zajmować żadnych innych stanowisk. Oznacza to, że członek Zarządu NBP nie piastować stanowiska Prezesa NBP.

Sposób powoływania członków Zarządu NBP wskazuje, że są oni powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa NBP. Jest to kolejny argument przemawiający za zróżnicowaniem składu NBP. Nie mamy bowiem do czynienia z powoływaniem członków Zarządu na wniosek członka Zarządu NBP.

Prezesa NBP obowiązuje treść przysięgi. Podkreśla ona doniosłość pełnionej funkcji. Po jej złożeniu Prezes NBP może objąć swoje obowiązki. Członków Zarządu NBP nie obejmuje natomiast żadna przysięga i zaraz po powołaniu przystępują oni do realizacji swoich zadań.

Regulacje normujące wzajemne relacje między organami NBP powinny być czytelne i jednoznaczne, niepozostawiające pola do nadinterpretacji. Wzmacnia to budowanie wiarygodności banku centralnego w Polsce i służy realizacji podstawowego celu jakim jest dbałość o wartość polskiego pieniądza. Z regulacji wynika jednoznacznie, że Prezesa NBP nie należy traktować jako członka Zarządu NBP.

Literatura

- Fedorowicz M., *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „Studia Lubuskie” 2010, t. 6.
- Fojcik -Mastalska E., *Bank centralny [w:] System Prawa finansowego*, t. 4, *Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010.
- Jurkowska-Zeidler A., *Wybrane aspekty konstytucyjnej regulacji problematyki Narodowego Banku Polskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Kowalewska E., *Pozycja prawna Prezesa Narodowego banku polskiego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim [w:] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonanych i wniosków na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.
- Kozłowska A., *Status Narodowego Banku Polskiego na tle unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych*, red. S. Bożyk, A. Jamróż, Białystok 2010.
- Kraś I., *Zarząd Narodowego Banku Polskiego jako organ banku centralnego państwa [w:] Państwo. Prawo. Polityka*, red. M. Michalczyk -Wliziło, M. Podolak, Lublin 2022.
- Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2021.

Piotrowski R. *Opinia dla „Rzeczpospolitej”*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art36251601-d-ruga-kadencja-adama-glapinskiego-mozliwa-opinie-prawnikow-podzielone>

Progress Towards Convergence 1996, European Monetary Institute, November 1996.

Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12.