

Dr Ireneusz PSZCZÓŁKA

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny
im. K. Pułaskiego w Radomiu

e-mail: i.pszczolka@uthrad.pl

ORCID: 0000-0001-6237-1649

DOI: 10.15290/oes.2019.01.95.05

ANALIZA ZMIAN W FUNKCJONOWANIU BANKOWOŚCI CENTRALNEJ W POLSCE PO 1924 ROKU¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest porównanie banków centralnych funkcjonujących w Polsce po 1924 r. w zakresie ich kompetencji i poziomu niezależności.

Opis – Przeprowadzone porównanie dotyczy funkcjonowania banków centralnych, zarówno w kontekście organizacyjnym, jak i ich niezależności w wymiarze funkcjonalnym, instytucjonalno-personalnym i finansowym. Uwzględniono głównie działalność Banku Polskiego SA oraz Narodowego Banku Polskiego (NBP). Pomimo przerwy w niezależności banku centralnego w Polsce w latach 1945-1989, po 1989 r. udało się ją odbudować. W przeciwieństwie do Banku Polskiego SA, który działał jako prywatna spółka akcyjna, NBP działa jako instytucja państwowa. Od 1989 r. NBP przejął pełną odpowiedzialność za politykę pieniężną wraz z zakazem finansowania deficytu budżetowego, co zapewniło mu niezależność funkcjonalną i finansową. Obecnie NBP jest najbardziej niezależnym polskim bankiem centralnym od momentu odzyskania niepodległości w 1918 r. Podstawowe metody badawcze wykorzystane w artykule to studia literatury krajowej oraz aktów prawnych regulujących działalność bankowości centralnej w Polsce.

Słowa kluczowe: bank centralny, niezależność banku centralnego, Narodowy Bank Polski, Bank Polski SA

THE ANALYSIS OF CHANGES IN THE FUNCTIONING OF CENTRAL BANKING IN POLAND AFTER 1924

Summary

Purpose – The main aim of the article is to compare central banks functioning in Poland after 1924 (Bank Polski SA and NBP) in terms of their competence and level of independence.

Description – The conducted comparison concerns the functioning of central banks, both in the organizational context as well as their independence in the functional, institutional and personal as well as financial dimension, with particular emphasis on Bank Polski SA and the National Bank of Poland (NBP). Despite the break in the independence of the central bank in Poland in 1945-1989, after 1989 this independence was rebuilt. In contrast to Bank Polski SA, which acted as a private joint-stock company, the NBP operates as a state institution, but since 1989 it has taken full responsibility for monetary policy together with a ban on financing the budget deficit, which ensured functional and

¹ Artykuł wpłynął 18 października 2018 r., zaakceptowano 12 listopada 2018 r.

Article received 18 October 2018, accepted 12 November 2018

financial independence. Currently, the NBP is the most independent Polish central bank after regaining independence in 1918. The paper is based on the national literature and legal acts regulating the activity of central banking in Poland.

Key words: central bank, independence of the central bank, National Bank of Poland, Bank Polski SA

JEL classification: E580, E590, N100

1. Wstęp

Współczesne gospodarki nie są w stanie funkcjonować bez banków centralnych i prowadzonej przez nie polityki pieniężnej. Pomimo tego historia bankowości centralnej jest znacznie krótsza niż historia funkcjonowania banków w ogóle. Geneza banków centralnych związana jest bezpośrednio z emisją pieniądza i decyzją władz państwowych o przyznaniu sobie wyłącznego prawa do tej emisji. Pierwsze banki emisyjne zaczęły powstawać pod koniec XVII wieku, a najstarszym w Europie był utworzony w 1668 r. Sveriges Riksbank (Bank Szwecji). Kolejnym bankiem centralnym w Europie był Bank of England (Bank Anglii), który, powołany do życia w 1694 r., stał się wzorem dla kolejnych banków centralnych powstających w innych krajach. Istotną funkcją Banku Anglii było udzielanie państwu pożyczek w biletach bankowych, które stanowiły ekwiwalent posiadanego przywileju emisji banknotów [Kosieradzka, 2016, s. 42-43]. W Polsce o potrzebie utworzenia banku centralnego zaczęto dyskutować w latach sześćdziesiątych XVIII wieku. Pojawiały się różne motywy, od dobra skarbu państwa, przez powiększanie jego dochodów dzięki emisji środka płatniczego, do chęci odebrania dochodów bankierom, którzy udzielali pożyczek państwu lub byli pośrednikami przy zaciąganiu takich pożyczek z zagranicy [Leszczyńska, 2006, s. 3-4]. W 1763 r. S. Konarski w swoim dziele „O skutecznym rad sposobie” zaproponował powołanie banku narodowego. Był to jeden z pierwszych głosów w dyskusji. Kolejnym istotnym głosem były publikacje warszawskiego bankiera A. Kapostasa „O banku narodowym w Polsce ustanowić się mającym” z 1789 r. oraz z 1790 r. „Planta ułożenia projektu Banku Narodowego”, w których autor proponował sprzedaż dóbr narodowych i zgromadzenie niezbędnego kapitału dla utworzenia banku emisyjnego. Jednak po ostatecznej utracie państwowości w wyniku trzeciego rozbioru dyskusja na temat utworzenia banku centralnego na terenie Rzeczypospolitej ustalała. Odrodziła się na nowo dopiero w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, ujawniając się głównie na poziomie elit politycznych. Prowadzona była m.in. przez S. Staszica, K. Druckiego-Lubeckiego czy też J. Zajączka [Myślak, 2013, s. 18-19].

Artykuł ma charakter przeglądowy, a jego celem jest porównanie banków centralnych funkcjonujących w Polsce po 1924 r. (Bank Polski SA i NBP) w zakresie ich kompetencji i poziomu niezależności.

Znaczenie niezależności banku centralnego wynika z potrzeby zapewnienia swobody działania i wykluczenia wpływu organów rządowych (polityków) na jego dzia-

lalność, a także z fiducyjnego charakteru pieniądza. Współcześnie siła nabywcza pieniądza nie wynika z jego wewnętrznej wartości, lecz opiera się przede wszystkim na zaufaniu społeczeństwa do emitowanego przez bank centralny środka płatniczego, reprezentującego obecnie jedynie wartość funkcjonalną [Pyka, 2005]. Oznacza to, że niezależność banku centralnego jest kluczowym elementem dla utrzymania tej wartości i immanentną cechą banków centralnych w gospodarkach rozwiniętych, która wspiera skuteczność działań zmierzających do osiągnięcia stabilnego poziomu cen.

Niezależność banku centralnego można rozpatrywać w dwóch aspektach: niezależność w ujęciu przedmiotowym odnosi się do jej zakresu, a w ujęciu podmiotowym odnosi się do podmiotu, przed którym bank centralny odpowiada. Niezależność przedmiotową rozpatruje się w trzech wymiarach, jako: niezależność funkcjonalną, niezależność instytucjonalno-personalną oraz niezależność finansową. Niezależność funkcjonalna związana jest z formułowaniem polityki pieniężnej i jej realizacją. Zawiera także zakaz udzielania kredytów przez bank centralny jakimkolwiek instytucjom lub organom publicznym, nabywania publicznych instrumentów zadłużenia, wydawania jakichkolwiek poleceń bankom centralnym i ich organom wykonawczym, cenzorowania decyzji banków centralnych, udziału przedstawicieli instytucji publicznych w organach banków centralnych, w szczególności z prawem do głosu, akceptowania, zawieszania lub anulowania decyzji organów banków centralnych. Niezależność instytucjonalno-personalna określona jest przez sformułowanie zasad powoływania władz, ich kadencyjności oraz wskazanie warunków przedterminowego odwołania władz. Niezależność finansowa odnosi się do zasad gospodarki finansowej banku centralnego, podziału jego dochodów uzyskiwanych z tytułu realizacji ustawowych zadań, podziału zysku, a także warunków zatrudnienia i plac personelu poprzez postanowienia dotyczące ich kształtowania [Pszczółka, 2010, s. 141].

2. Początki bankowości centralnej na ziemiach polskich

Pierwszy bank centralny, pełniący funkcję emisyjną i kredytową, powstał na ziemiach polskich 29 stycznia 1828 r. na mocy dekretu Mikołaja I. Była to zasługa ówczesnego ministra przychodów i skarbu Królestwa Polskiego K. Druckiego-Lubeckiego, który powrócił do pomysłu powołania banku centralnego już w 1820 r. [Leszczyńska, 2010, s. 9], a za istotne wydarzenie zbliżające do ostatecznego sukcesu uważał powołanie Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w 1825 r. [Kosieradzka, 2016, s. 49]. Operacyjną działalność Bank Polski rozpoczął 6 maja 1828 r. w Warszawie. Zasady jego działalności regulował statut. Działał jako bank państwowy z kapitałem pochodzącym z funduszy rządowych, a jego Prezesa i dyrekcję wybierały władze państwowe [Leszczyńska, 2006, s. 6].

Bank Polski rozpoczął emisję biletów kasowych, które pełniły rolę pieniądza papierowego. Należy jednak zaznaczyć, że nie istniał obowiązek ich przyjmowania. Dodatkowo bank był instytucją obsługującą dług publiczny i instytucje publiczne w zakresie pożyczek i depozytów. Prowadził również operacje typowo komercyjne, angażując się w działalność inwestycyjną, wspierając rozbudowę przemysłu, gór-

nictwa i infrastruktury. Niestety, upadek powstania listopadowego spowodował pogorszenie sytuacji Banku Polskiego, który systematycznie tracił swoje atrybuty, m.in. w 1842 r. do obiegu oprócz złotych weszły także ruble, a od 1859 r. wszystkie napisy były tylko w języku rosyjskim. Upadek powstania styczniowego spowodował dalszą marginalizację Banku Polskiego [Myślak, 2013, s. 20-22]. 15 maja 1870 r. odebrano bankowi przywilej emisyjny oraz zakazano udzielania pożyczek. Od tego momentu Bank Polski stał się oddziałem rosyjskiego Banku Państwa, który formalnie przejął go w 1886 r. [Kosieradzka, 2016, s. 49].

Po zajęciu części Królestwa Polskiego przez wojska niemieckie, Niemcy zdecydowali się 9 grudnia 1916 r. na utworzenie Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej (PKKP) z prawem do emisji marki polskiej, która stała się prawnym środkiem płatniczym na tych terenach. PKKP, oprócz funkcji emisyjnej, pełniła także funkcję pożyczkową oraz obsługi kasowej administracji. Od 11 listopada 1918 r. przeszła pod kontrolę niepodległego państwa polskiego, pełniąc dalej funkcje banku centralnego aż do momentu powołania do życia Banku Polskiego [Myślak, 2013, s. 23-25].

3. Bank Polski SA

Pomysł stworzenia Banku Polskiego pojawił się już w 1919 r., jednak faktyczne działania podjęto dopiero w 1923 r., w okresie nieopanowanej hiperinflacji, jako efekt powołania na stanowisko Premiera i Ministra Skarbu W. Grabskiego [Morawski, 2004, s. 6-16]. Podstawą powołania do życia Banku Polskiego była ustawa o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej z 11 stycznia 1924 r. Zdecydowano, że Bank Polski zostanie zorganizowany jako prywatna spółka akcyjna z kapitałem założycielskim w wysokości 100 mln złotych i rozpisany na 1 milion akcji, które zostały objęte przez 176 tys. akcjonariuszy, głównie osoby prywatne (31%, w tym wojskowi, urzędnicy i przedstawiciele wolnych zawodów 25%), przedsiębiorstwa przemysłowe (36%), banki (14%), handel (10%), rolnictwo (8%). Na początku Skarb Państwa posiadał jedynie 1% kapitału założycielskiego [Leszczyńska, 2010, s. 20]. Była to istotna zmiana w stosunku do PKKP, która funkcjonowała jako instytucja państwowa. Wynikało to z zaleceń konferencji genueńskiej z 1922 r., rekomendującej przyjęcie takiej formy funkcjonowania banku centralnego dla zapewnienia jego niezależności od władz politycznych [Sura, Spratek, 2010, s. 81].

28 kwietnia 1924 r. Bank Polski rozpoczął swoją działalność oraz emisję polskiego złotego [Myślak, 2013, s. 26-29]. A. Jezierski i C. Leszczyńska [1994, s. 23-24] wskazują pięć powodów, dla których Bank Polski utworzono jako prywatną spółkę akcyjną, a nie bank państwowy:

- uczestnicy międzynarodowej finansjery uważali, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego ułatwia to wzajemne stosunki finansowe,
- zagraniczni politycy negatywnie oceniali politykę skarbową i walutową polskich rządów, które doprowadziły do hiperinflacji w 1923 r.; obawiano się, że państwowy bank centralny może być kasą wspierającą Ministerstwo Skarbu, a nie instytucją stabilizującą system monetarny kraju,

- Rada Banku z kapitałem prywatnym może być dla sfer gospodarczych forum dyskusji nad różnymi poglądami na politykę pieniężno-kredytową,
- bez kapitału prywatnego nie udałooby się zebrać 100 mln zł kapitału akcyjnego w złocie i w dewizach,
- była to koncepcja preferowana przez W. Grabskiego.

Podstawowym zadaniem Banku Polskiego SA była emisja pieniądza, która opierała się na zasadach systemu dewizowo-złotego, będącego próbą restytucji standardu złota. Oznaczało to, że obieg złotego miał być pokryty przynajmniej w 30% zapasami metali szlachetnych (złota i srebra), walut zagranicznych oraz dewiz wymiennych na złoto [Babic, 2009, s. 132].

Bank Polski SA łączył funkcje banku centralnego z bankiem komercyjnym, dodatkowo prowadząc operacje zarobkowe [Sura, Spratek, 2010, s. 81]. Bank udzielał kredytów bankom oraz przedsiębiorstwom o najwyższym standingu finansowym [Leszczyńska, 2010, s. 25]. Wybór władz Banku Polskiego SA był uzależniony zarówno od jego właścicieli, jak i od organów państwowych. Prezes i Wiceprezes mianowani byli przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję (z możliwością pełnienia dwóch kadencji). Członkowie Rady Banku (odpowiedzialnej m.in. za ustalanie stóp procentowych, politykę personalną), poza Prezesem i Wiceprezesem, wybierani byli przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy [Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej..., 1924]. Pomimo znacznej niezależności od władz administracyjnych, m.in. przez wprowadzenie zakazu finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego, Bank Polski SA wykonywał pewne zadania na rzecz państwa. Bezpłatnie realizował wpłaty i wypłaty z rachunków Skarbu Państwa oraz prowadził zlecone przez niego operacje. W statucie banku określono także zasady udzielania Skarbowi Państwa bezprocentowego kredytu pod zastaw papierów wartościowych emitowanych przez rząd [Sura, Spratek, 2010, s. 82]. Statut w sposób ogólny określał także cele banku, sprowadzał jego działalność do regulowania obiegu i ułatwienia kredytu, ale nie wskazywał odpowiedzialności banku za siłę nabywczą złotego [Leszczyńska, 2010, s. 20].

Pełna działalność Banku Polskiego prowadzona była do 5 września 1939 r., kiedy to zdecydowano o ewakuacji władz i zasobów banku najpierw do Lublina, a ostatecznie do Paryża. Jednak po ataku Niemiec na Francję zdecydowano się 1 lipca 1940 r. przenieść siedzibę banku do Londynu. Okres ten trwał do 23 lipca 1945 r., kiedy podjęto decyzję o powrocie tej instytucji do Polski [Myślak, 2013, s. 30-33]. Formalnie Bank Polski SA został zlikwidowany decyzją Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 1952 r. [Sura, Spratek, 2010, s. 86-87].

4. Powstanie NBP po 1944 r.

Narodowy Bank Polski powstał w okresie, kiedy w polskiej przestrzeni publicznej istniały jeszcze dwa inne banki emisyjne: omawiany Bank Polski SA oraz utworzony przez władze okupacyjne w grudniu 1939 r. Bank Emisyjny Generalnej Guberni (emitujący złotego krakowskiego). NBP powstał na mocy dekretu Rządu

Tymczasowego z dnia 15 stycznia 1945 r., który wszedł w życie 2 lutego 1945 r. NBP uzyskał wyłączne prawo emisji pieniądza na terenach Polski, jednocześnie pozabawiając tego prawa Bank Polski SA oraz Bank Emisyjny Generalnej Guberni [Myślak, 2013, s. 34-35].

Podstawową różnicą pomiędzy Bankiem Polskim SA, a Narodowym Bankiem Polskim było powołanie NBP jako banku państwowego. Prezesa powoływał przewodniczący Krajowej Rady Narodowej (ówcześnie B. Bierut). W nowej powojennej rzeczywistości bank centralny w Polsce miał być naczelną instytucją kredytową, bezpośrednio finansującą wszystkie przedsiębiorstwa państwowe oraz kredytuującą pośrednio, poprzez inne banki, pozostałe podmioty gospodarcze [Myślak, 2013, s. 38]. W pierwszych latach działalności organami ówczesnego NBP byli: Prezes, Rada Banku i Zarząd, a nadzór na działalnością banku pełnił Minister Skarbu, który mógł dodatkowo powołać Komisarza Banku. Oznaczało to pełną zależność banku centralnego od Ministra Skarbu [Łańcuchowska, 2009, s. 117].

W latach 1948-1952 podjęto działania zmierzające do pełnego upodobnienia polskiego systemu bankowego do panującego w modelowej gospodarce socjalistycznej. NBP stał się centralnym elementem systemu finansowego, działając jako państwowy organ kontroli finansowej i centrala rozrachunku w obrotach krajowych i zagranicznych. Uchwała Rady Ministrów z 21 sierpnia 1947 r. tworzyła system Państwowego Planu Finansowego, obejmującego plany obrotu gotówkowego, plan kredytowy i plan finansowania obrotów płatniczych z zagranicą [Leszczyńska, 2010, s. 42]. Wszystkie zmiany, jakie zaszły w działalności NBP po 1945 r., zostały uregulowane ustawą o NBP z 2 grudnia 1958 r. Bank stał się podmiotem, który „realizuje politykę pieniężno-kredytową państwa zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów” jako centralna instytucja emisyjna, kredytowa, rozliczeniowa i dewizowa oraz organ państwowy, współdziałający z aparatem administracyjnym państwa w celu realizacji polityki gospodarczej [Myślak, 2013, s. 38-39].

Do 1981 r. NBP był nie tylko centralną instytucją kredytową (finansującą rolnictwo i przemysł) i rozliczeniową, ale również dominującym bankiem oszczędnościowym. W takim systemie nie było miejsca dla niezależnego banku centralnego, a banki komercyjne były jedynie instrumentami realizującymi centralnie nakreślony plan. Działalność kredytowa i emisyjna NBP zależna była w tym czasie od celów ogólnogospodarczych.

Proces uniezależnienia NBP rozpoczęto już w 1981 r., podczas prac nad reformą gospodarczą. Zgodnie z uchwalonym w lutym 1982 r. nowym Prawem Bankowym, Prezes NBP był powoływany przez Sejm na wniosek Premiera, a bank otrzymał prawo samodzielnego przygotowywania założeń polityki pieniężno-kredytowej bez konieczności uwzględniania opinii rządu. Rządowi pozostawiono prawo do zgłoszenia odmiennego stanowiska, ale ewentualne rozbieżności pomiędzy rządem a NBP rozstrzygał Sejm [Ustawa, 1982].

Kolejnym krokiem w kierunku zwiększenia niezależności NBP było przyjęcie przez Radę Ministrów w kwietniu 1988 r. dokumentu „Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych”, na podstawie którego rozpoczęto proces przebudowy modelu polskiej bankowości.

Efektom tych prac było uchwalenie przez Sejm 31 stycznia 1989 r. Ustawy Prawo Bankowe i Ustawy o Narodowym Banku Polskim [Sobol, 2008, s. 93].

5. Funkcjonowanie NBP po 1989 r.

Wspomniane ustawy z 1989 r. były podstawą dla zbudowania w Polsce dwupoziomowego systemu bankowego, typowego dla rozwiniętej gospodarki rynkowej. NBP, pomimo że pozostał bankiem państwowym, zyskał szeroko pojętą niezależność w zakresie kształtowania i realizacji polityki pieniężnej oraz stał się odpowiedzialny za stabilność i dalszy prawidłowy rozwój polskiego systemu bankowego.

Ważnym krokiem zwiększającym niezależność NBP była nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. Wzmocniła ona pozycję Prezesa banku poprzez przeniesienie prawa jego wyboru do zakresu kompetencji Prezydenta RP. Wciąż jednak nie było żadnych ograniczeń w finansowaniu rządu przez bank centralny. Wprowadzono je dopiero zmianą ustawy o NBP w grudniu 1989 r., najpierw do wysokości 2% planowanych wydatków państwa. Kolejna nowelizacja Prawa Bankowego i ustawy o NBP z 14 lutego 1992 r. wprowadziła sześcioletnią kadencję Prezesa, z ograniczeniem możliwości pełnienia tej funkcji przez jedną osobę przez dwie kadencje [Sobol, 2008, s. 95]. Określono także sytuacje, w których Prezes mógł być odwołany przed czasem. Była to kluczowa zmiana w kontekście wzmocnienia niezależności personalnej NBP.

W 1995 r. podjęto prace nad dostosowaniem przepisów regulujących funkcjonowanie polskiej bankowości centralnej do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej, wynikających z Traktatu z Maastricht i statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Efektom tych działań było uchwalenie 29 sierpnia 1997 r. nowej ustawy o NBP oraz uwzględnienie w Konstytucji RP (z 7 kwietnia 1997 r.) zapisu o odpowiedzialności banku centralnego za wartość polskiego pieniądza i zakazie pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w banku centralnym [Sobol, 2008, s. 96]. Cel działalności banku centralnego określono jako utrzymanie stabilnego poziomu cen i, o ile nie ogranicza to głównego celu, także wsparcie polityki gospodarczej rządu.

Ważną zmianą wynikającą z Konstytucji RP oraz ustawy o NBP było powołanie do życia w 1998 r. Rady Polityki Pieniężnej (RPP), której przyznano wyłączne prawo do kształtowania i realizacji polityki pieniężnej w Polsce [Ustawa, 1997]. Dodatkowo jasno określono procedury powołania jej członków, ich kadencyjność (maksymalnie dwie sześcioletnie kadencje) oraz okoliczności wcześniejszego odwołania. Niezależność od rządu wynika także ze sposobu powoływania członków RPP, w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Istotnym elementem wspierającym niezależność personalną NBP jest obowiązek zachowania apolityczności przez Prezesa i członków RPP. Rząd ma prawo do wglądu w wewnętrzne finanse banku centralnego, jednak nie można tego potraktować jako ograniczenia niezależności finansowej, gdyż może to dotyczyć jedynie oceny zgodności gospodarki finansowej NBP z odpowiednimi regulacjami, ale bez możliwości wpływania na nią [Stolarska, 2005,

s. 202]. Dodatkowo, w zakresie gospodarki finansowej, organy NBP podlegają kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Zarząd NBP i członkowie RPP nie posiadają immunitetu, czyli podlegają odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej [Wróbel, 2010, s. 250].

6. NBP jako element ESBC

Istotne znaczenie dla niezależności NBP miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 r. NBP, jako bank centralny państwa z derogacją, stał się elementem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i został zobligowany do współpracy i wspierania europejskiego systemu bankowości centralnej. Od tego momentu działalność i zadania NBP są regulowane nie tylko przez przepisy krajowe, ale także przez Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz protokół w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskim Banku Centralnym [*Sprawozdanie z działalności NBP...*, 2005, s. 13-14]. Zgodność ustawodawstwa krajowego i unijnego w zakresie funkcjonowania banku centralnego oznacza konwergencję prawną, a jedną z najważniejszych konsekwencji tej zgodności jest niezależność banku centralnego oraz spójność celów banku centralnego z celami EBC i ESBC.

NBP jako bank centralny państwa podlegającego derogacji, utrzymuje niezależność funkcjonalną. Jej stopień mógłby się zmienić np. w momencie włączenia złotego do ERM II (Europejski Mechanizm Kursowy), co spowodowałby podporządkowanie polityki monetarnej polityce stabilizacji kursu walutowego (obecnie polska waluta jest jednak poza tym mechanizmem). Obecnie w przypadku NBP można jedynie wskazać na „nieformalną” utratę niezależności o charakterze pośrednim (np. zmiany w systemie instrumentów polityki pieniężnej), wynikającą z podjętej w czerwcu 1993 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze decyzji o warunkach członkostwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej w UE i realizacji wynikających z niej zobowiązań [Pyka, 2005].

Przyszłe pełne członkostwo NBP w Eurosystemie (EBC i banki centralne strefy euro), wynikające z przyjęcia euro, spowoduje ograniczenie jego niezależności. Banki centralne krajów Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) rezygnują ze swojej niezależności funkcjonalnej, ponieważ EBC przejmuje od nich funkcje związane z prowadzoną w krajach członkowskich polityką monetarną. Narodowe banki centralne prowadzą jedynie działania zgodnie z wytycznymi i instrukcjami EBC, nie mogą decydować o sposobach i instrumentach prowadzonej polityki pieniężnej EBC, a podejmowane przez nie inicjatywy nie mogą pozostawać w sprzeczności z zadaniami i celami ESBC [Pyka, 2005]. Powiązania i podległość banków centralnych krajów członkowskich strefy euro w stosunku do EBC służą jednak właściwej realizacji celów przyjętych przez UGW.

Pomimo wysokiego poziomu niezależności, NBP wciąż nie spełnia w tym zakresie wszystkich wymagań stawianych przez TUE. Zgodnie z *Raportem o konwergencji* [2018, s. 83-88] polskie ustawodawstwo musi zostać dostosowane do postanowień art. 130 TUE oraz art. 7 Statutu EBC. Dotyczy to zmian w Konstytucji RP, ustawie o NBP oraz ustawie o Trybunale Stanu. Najważniejsze z nich dotyczą przede

wszystkim aspektów związanych z niezależnością instytucjonalną. W tym zakresie ustawa o NBP wciąż w sposób wyraźny nie zabrania NBP, ani członkom jego władz zwracania się o instrukcje lub ich przyjmowania od organów zewnętrznych (min. administracji rządowej). Istotne jest to w kontekście potencjalnego oddziaływania na NBP podczas wykonywania przez niego zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Dodatkowo NIK posiada szerokie uprawnienia do kontrolowania działalności NBP. *Raport o konwergencji* [2018 s. 84-85] wskazuje, że zakres kontroli NIK powinien być jasno określony i powinien respektować zakaz wydawania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu. Konieczność dostosowania występuje także w zakresie sposobów odwoływania Prezesa NBP, gdyż wykonuje on swoje funkcje jako członek organów decyzyjnych NBP (Przewodniczy Zarządowi i RPP) oraz odpowiednich organów decyzyjnych ESBC (członek Rady Ogólnej i potencjalnie Rady Prezesów).

Ważną przyszłą zmianą jest także konieczność dostosowania zapisów określających cel działalności NBP. Obecnie podstawowym celem jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Zapis ten jest niezgodny z TUE, ponieważ nie odzwierciedla on dodatkowego celu, jakim jest wspieranie ogólnych polityk gospodarczych UE. Dodatkowo zapisy Konstytucji RP (m.in. artykuł 227 ust. 1 i 6), które określają zadania NBP dotyczące polityki pieniężnej, nie uznają w tym zakresie uprawnień EBC.

7. Podsumowanie

Przy ocenie niezależności banku centralnego najczęściej uwzględnia się cztery elementy: sposób powoływania i odwoływania władz banku oraz ich kadencyjność, relacje pomiędzy rządem i bankiem, ograniczenia w finansowaniu deficytu budżetowego przez bank oraz wpływ rządu na realizację celów banku centralnego [Stolarska, 2005, s. 194].

Bank Polski SA był pierwszym pełnoprawnym bankiem centralnym stworzonym po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, a jego niezależność została zagwarantowana poprzez status spółki akcyjnej, jasne określenie sposobu wyboru jego władz oraz zakaz finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego. Cechą szczególną Banku Polskiego SA była, oprócz pełnienia funkcji banku centralnego, działalność komercyjna, nie wpłynęła ona jednak na ograniczenie jego niezależności.

Narodowy Bank Polski powołany w 1945 r. stał się rządową agendą całkowicie uzależnioną od Ministerstwa Finansów. Władze komunistyczne nie były zainteresowane czerpaniem z tradycji przedwojennych instytucji monetarnych w Polsce, m.in. dlatego, że Bank Polski SA utrzymywał ścisłe kontakty z emigracyjnym rządem w Londynie. Powojenne rozwiązania prawne opierały się na wzorach radzieckich, natomiast twórcom reformy z 1924 r. bliżej było do wzorców uregulowań francuskich [Sura, Spratek, 2010, s. 88]. NBP powstał jako nowa instytucja państwowa, nie jako prywatna spółka akcyjna, jak Bank Polski SA. Emisja pieniądza NBP nie była ograniczana zasobami złota, a polityka pieniężna i personalna była w pełni uzależniona od decyzji Rządu. Dopiero po 1981 r. nastąpiło uniezależnienie się NBP

od Ministra Finansów, jednak wciąż nie był on instytucją niezależną w wymiarze funkcjonalnym, instytucjonalno-personalnym i finansowym.

Transformacja gospodarcza zapoczątkowała w Polsce w 1989 r. przemiany w zakresie bankowości centralnej. NBP pozostał instytucją państwową, ale przejął pełną odpowiedzialność za politykę pieniężną wraz z zakazem finansowania deficytu budżetowego, co zapewniło mu niezależność funkcjonalną i finansową. Natomiast jasne określenie reguł powoływania i odwoływania władz banku zagwarantowało niezależność personalną. W tym kontekście powrócono do tradycji przedwojennego Banku Polskiego SA.

Obecnie NBP jest najbardziej niezależnym polskim bankiem centralnym po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Wynika to z zapisów polskiej Konstytucji, które stworzyły podstawy dla pełnej niezależności NBP, co jest szczególnie istotne w kontekście jego członkostwa w ESBC i budowania równorzędnych relacji z organami państwowymi. Jednak pomimo wysokiej niezależności w kontekście historycznym, nie jest ona wciąż na poziomie oczekiwanym przez UE i wymaga, wskazanego w *Raporcie o konwergencji* [2018], dostosowania polskiego prawa do art. 130 TUE i art. 7 Statutu EBC.

Literatura

- Babicz D., 2009, *Historia bankowości centralnej w Polsce w latach 1828-1945*, „Vade Nobiscum”, vol. II, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Jeziński A., Leszczyńska C., 1994, *Bank Polski SA 1924-1951*, NBP, Warszawa.
- Kosieradzka E., 2016, *Geneza banku centralnego na ziemiach polskich*, „Annales”, vol. LXII, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Leszczyńska C., 2006, *Polska bankowość centralna 1828-1989. Bank Polski, Polska Królewska Kasa Pożyczkowa, Bank Polski SA, Narodowy Bank Polski*, „Bank i Kredyt”, nr 2.
- Leszczyńska C., 2010, *Zarys historii polskiej bankowości centralnej*, NBP, Warszawa.
- Łańcuchowska M., 2009, *Dzieje Narodowego Banku Polskiego w latach 1945-2004*, „Vade Nobiscum”, vol. II, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Morawski W., 2004, *Władysław Grabski – polityk, mąż stanu, reformator*, NBP, Warszawa.
- Myślak E., 2013, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojonym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pszczółka I., 2010, *Euro a integracja europejskich rynków finansowych*, CeDeWu, Warszawa.
- Pyka I., 2005, *Niezależność NBP wobec przystąpienia Polski do strefy euro*, „Quarterly e-Finance”, nr 1, UITM.
- Raport o konwergencji*, 2018, EBC, Frankfurt n. Menem.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego, Dz. U. 1924 Nr 8 poz. 75.
- Sobol M., 2008, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, CeDeWu, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności NBP w 2004 roku*, 2005, NBP, Warszawa.

- Stolarska A., 2005, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego*, „Rocznik Nauk Społecznych”, t. XXXIII, z. 3.
- Sura R., Spratek A., 2010, *Likwidacja Banku Polskiego S.A. i utworzenie Narodowego Banku Polskiego*, „Rocznik Nauk Prawnych”, t. XX, nr 1.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo Bankowe, Dz. U. 1982 Nr 7 poz. 56.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 938.
- Wróbel P., 2010, *Konstytucyjne gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, nr 14.