

Eliza Komierzyńska-Orlińska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0002-3121-7443

eliza.komierzynska-orlinska@mail.umcs.pl

Regulacyjna funkcja Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia podstawowe

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że współcześnie Narodowy Bank Polski (dalej jako NBP), jako bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz tradycyjnie przypisywanych bankom centralnym funkcji (funkcja emisyjna, funkcja banku państwa, funkcja banku banków), pełni również funkcję regulacyjną, która – choć nie jest standardowo wyodrębniana w naukach prawnych jako funkcja banku centralnego – „wpisuje się” w funkcje klasyczne tego banku i jego zadania, wyodrębniane w szczególności w ramach funkcji emisyjnej i funkcji banku banków (na których zostanie skupiona uwaga w ramach niniejszej analizy, z uwagi na możliwe do zaakceptowania ramy objętościowe opracowania).

W artykule postawiono następującą hipotezę – regulacyjna funkcja NBP jest możliwa do wyinterpretowania w oparciu o tradycyjne funkcje tego banku, w szczególności o funkcję emisyjną i funkcję banku banków, jak również wynikające z nich zadania. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na podstawowe zagadnienia funkcji regulacyjnej NBP, tj. politykę pieniężną tego banku oraz dbałość o bezpieczeństwo systemu bankowego.

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy jest metoda formalno-dogmatyczna (dogmatyczno-prawna), która polega na analizie obowiązujących przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa. W szczególności zostaną poddane analizie właściwe przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim². Literaturę przedmiotu wykorzystaną w ramach niniejszej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2025), dalej jako ustawa o NBP.

pracy stanowią publikacje dotyczące statusu NBP w prawie polskim w kontekście analizowanej problematyki. Niestety, literatura prawnicza, jeśli chodzi o najnowsze publikacje dotyczące pozycji prawnej polskiego banku centralnego, nie jest zbyt bogata³.

Materia objęta niniejszym artykułem zdeterminowała wyodrębnienie trzech części – pierwsza to próba identyfikacji podstawowych problemów prawnych odnoszących się do funkcji regulacyjnej NBP. Elementami, które powinny być tutaj brane pod uwagę, są: pojęcie celu, zadania oraz funkcji. Zasadne jest również syntetyczne odniesienie się do klasycznych funkcji tego banku, w szczególności do funkcji emisyjnej i funkcji banku banków w kontekście analizowanej w niniejszym opracowaniu problematyki. Rozważania zawarte w tej części będą ponadto oscylowały wokół próby uchwycenia istoty samej funkcji regulacyjnej, którą pełni polski bank centralny. Zostaną również wskazane podstawowe obszary, w których NBP realizuje funkcję regulacyjną. Druga część odnosi się do składającej się na funkcję regulacyjną NBP polityki pieniężnej oraz dbałości NBP o bezpieczeństwo systemu bankowego. Ostatnia – trzecia – część to wnioski odnoszące się weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy.

Funkcja regulacyjna NBP. Kluczowe zagadnienia

NBP, pełniąc klasycznie przypisane mu jako bankowi centralnemu funkcje oraz realizując określone przepisami prawa zadania, dąży do osiągnięcia celów działalności, które zostały współcześnie określone konstytucyjnie i ustawowo⁴. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że w języku prawniczym pojęcie zadań jest czasem utożsamiane z pojęciem celów, oznaczając taki stan rzeczy, który ma być osiągnięty działaniami określonych podmiotów w oparciu o wytyczne nałożone z zewnątrz⁵. Wytyczne te mogą być ogólne lub

³ Warto odnotować w tym zakresie w szczególności następujące publikacje: R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4(165), s. 105–122; E. Komierzyńska-Orlińska, *Tajemnica polityki pieniężnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G (Ius)” 2022, vol. 69, nr 1, s. 69–92; M. Zdyb, *The legal position of the National Bank of Poland as a guardian of the value of money in the light of normative determinants of monetary order*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32, nr 3, s. 279–303; A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, *Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim*, [w:] A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, P. Zapadka (red.), *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, 2023, Lex; E. Komierzyńska-Orlińska, *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum et Administratio” 2023, nr 1(27), s. 287–304.

⁴ Zob. art. 227 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 ustawy o NBP. Odnośnie do celu działalności NBP zob. w szczególności: A. Jurkowska-Zeidler, *The financial stability mandate of the Narodowy Bank Polski: a constitutional perspective*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5(57), s. 213–225 oraz M. Zaleska, *Czas na refleksję*, „Gazeta Bankowa” 2022, nr 12(1260), s. 21.

⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny: od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 25.

szczegółowe, zaś metody ich realizacji mogą zostać wskazane bądź pozostawione realizatorowi do wyboru⁶. Doktryna prawa administracyjnego podkreśla, że pojęcia celu i zadania nie są określone jednoznacznie i są używane w różnym kontekście. „W prakseologii »zadania« określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. Z kolei »cel« oznacza dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Zadanie i cel łączone są zawsze z jakimś konkretnym podmiotem”⁷. Cel określa się także jako czasowo skonkretyzowaną ocenę projektowanego stanu, faktu, zdarzenia, która jest odnoszona do systemu wartości prawodawcy, natomiast zadaniem określa się czasowo skonkretyzowaną ocenę realizowanego stanu, faktu bądź zdarzenia, która jest odnoszona do systemu wartości prawodawcy⁸. Możliwe też jest przyjęcie bardziej ogólnego określenia i uznanie, że przez zadania należy rozumieć ustalone w sposób ogólny cele oraz kierunki działania określonych podmiotów⁹. Z kolei pojęcie funkcji często jest utożsamiane z pojęciem zadania i pojęciem celu¹⁰. W kontekście funkcjonowania NBP można zauważyć, że nie jest łatwo wyznaczyć ostre granice między zadaniami i funkcjami, ale można podjąć próbę ich wyodrębnienia. Można przyjąć, że zadania składają się na funkcje, są ich elementami. Na ogół funkcje obejmują większy zbiór zadań, które mają jednolity lub zbliżony charakter. Może przy tym zaistnieć sytuacja pokrycia się funkcji i pojedynczego, doniosłego zadania. Zasadniczo jednak funkcje są zdeterminowane przez zadania. Ponadto należy zauważyć, że osiągnięcie określonego celu staje się możliwe dzięki realizacji określonych zadań¹¹.

Funkcje NBP determinują jego zadania – tradycyjnie wyróżnia się trzy klasyczne, można rzec podstawowe, funkcje tego banku jako banku centralnego: funkcję emisyjną, funkcję banku banków i funkcję banku państwa.

Funkcja emisyjna polskiego banku centralnego jest wyrażona bezpośrednio w Konstytucji RP – w art. 227 ust. 1, zgodnie z którym NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza, co zostało potwierdzone w art. 4 ustawy o NBP, stanowiącym, że temu właśnie bankowi przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. Posiadając wyłączne prawo emisji pieniądza, NBP działa jako władza monetarna. Trybunał Konstytucyjny trafnie podkreślił, że NBP, we wstępnym etapie realizowania tej funkcji, prowadzi badania czynników mających wpływ na kształtowanie się wielkości zapotrzebowania i w oparciu o nie planuje następnie emisję pie-

⁶ E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008, s. 121.

⁷ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 210.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Szerzej na ten temat, w kontekście funkcji administracji publicznej: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 7 i nast.

¹¹ E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 121–122.

niądza gotówkowego¹². Funkcja emisyjna NBP jest w literaturze przedmiotu rozumiana w dwóch ujęciach: wąskim i szerokim¹³.

W ramach wąskiego ujęcia tej funkcji wyraźnie wskazuje się, że nie konkretyzuje się ona tylko w drodze emitowania znaków pieniężnych. W jej ramach następuje również wycofywanie z obiegu banknotów, które opiewają na złote i grosze¹⁴. Zgodnie z przepisami rozdziału 5 ustawy o NBP pt. *Emisja znaków pieniężnych* Prezes NBP, w drodze zarządzenia, ustala: wielkość emisji znaków pieniężnych i terminy ich wprowadzenia do obiegu, jak również wzory, wartość nominalną banknotów, a także wzory, wartość nominalną, stop, próbę i masę monet (art. 33. ust. 1 ustawy o NBP). Ponadto, jak wcześniej wspomniano, Prezes NBP może wycofywać z obiegu określone znaki pieniężne. Po upływie określonego przez niego terminu przestają być one prawnym środkiem płatniczym na obszarze RP i podlegają wymianie w bankach wyznaczonych przez Prezesa NBP (art. 33 ust. 2 ustawy o NBP). Wąski aspekt realizacji funkcji emisyjnej przez NBP wyraża się także w uprawnieniu Prezesa NBP do zarządzenia wymiany zużytych bądź uszkodzonych znaków pieniężnych (art. 34 ustawy o NBP) oraz opiniowaniu przez niego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydawanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, dotyczącego zatrzymywania podejrzanych co do ich autentyczności znaków pieniężnych oraz postępowania ze znakami pieniężnymi, które są fałszywe (art. 35 ustawy o NBP). Wyrazem funkcji emisyjnej NBP w ujęciu wąskim jest także uprawnienie zarządu NBP do ustalania, w drodze uchwały, warunków i zasad sprzedaży przez NBP wartości (monet, banknotów i numizmatów) kolekcjonerskich (art. 36 ustawy o NBP). Zakres zadań, które są realizowane w ramach funkcji emisyjnej, w wąskim rozumieniu, czyni NBP odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę znakami pieniężnymi, co zostało *explicite* stwierdzone w art. 37 ustawy o NBP¹⁵. „Organizacja gospodarki znakami pieniężnymi jest zespołem działań, które w każdym razie zapewnia istnienie tzw. *recurrent link*, tj. »nawracającego łącznika« – czyli sytuacji, w której społeczność korzystająca z jakiegoś pieniądza nigdy nie jest go pozbawiana, ponieważ wprowadzany do obiegu nowy pieniądz zastępuje – bez jakiegokolwiek przerwy czasowej – pieniądz stary zgodnie z jakimiś regułami dotyczącymi konkretnego mechanizmu tego zastąpienia”¹⁶.

¹² Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141.

¹³ K. Wojewoda-Buraczyńska, *Podstawy publicznego prawa bankowego*, [w:] M. Tyrakowski, P. Smoleń, A. Kuś, A. Gorgol, K. Wojewoda-Buraczyńska, W.J. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2020, s. 480.

¹⁴ E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 155.

¹⁵ P.W. Zawadzka, U. Banaszczak-Soroka, P. Stanisławiszyn, D. Wojtczak-Samoraj, *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, 2013, Lex, art. 37.

¹⁶ A. Nowak-Far, [w:] A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, P. Zapadka (red.), op. cit., art. 37.

Z kolei funkcja emisyjna NBP w ujęciu szerokim obejmuje ponadto uprawnienie do regulowania przez ten bank ilości pieniądza w obiegu¹⁷. Szeroki aspekt funkcji emisyjnej „konsumuje zatem zarówno kompetencję do emitowania znaków pieniężnych, jak i uprawnienie do stosowania przez bank centralny odpowiednich instrumentów polityki pieniężnej”¹⁸, co – jak można założyć – zazębia się z tradycyjnie realizowaną przez NBP kolejną funkcją banku centralnego – funkcją banku banków¹⁹.

Funkcja banku banków odzwierciedla dwustopniowy model systemu bankowego, będącym siecią wzajemnych powiązań między bankiem centralnym a pozostałymi w systemie bankowym bankami. Zasadniczo polega ona na oddziaływaniu przez bank centralny w taki sposób, aby została zrealizowana polityka pieniężna²⁰. Sprawując tę funkcję, NBP jest bankiem dla pozostałych w systemie bankowym banków, które posiadają w NBP swoje rachunki, na które są odprowadzane rezerwy obowiązkowe. Banki te zaciągają też w banku centralnym kredyty, które pozwalają im na odzyskanie płynności finansowej²¹. W ramach tej funkcji NBP wykonuje w szczególności następujące zadania określone wprost w art. 3 ust. 2 ustawy o NBP:

- 1) organizuje rozliczenia pieniężne (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o NBP);
- 2) prowadzi gospodarkę rezerwami dewizowymi oraz działalność dewizową w granicach, które są określone ustawami (art. 3 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o NBP);
- 3) reguluje płynność banków i je refinansuje (art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o NBP);
- 4) kształtuje warunki niezbędne dla rozwoju systemu bankowego (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o NBP);
- 5) działa na rzecz stabilności systemu finansowego w zakresie instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym²² (art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o NBP);
- 6) działa na rzecz wyeliminowania bądź ograniczania ryzyka systemowego, o którym mowa w art. 4 pkt 15 u.n.m. (art. 3 ust. 2 pkt 6b ustawy o NBP);
- 7) opracowuje statystykę pieniężną i bankową, bilans płatniczy oraz międzynarodową pozycję inwestycyjną (art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o NBP).

W ramach tych ogólnie przewidzianych w art. 3 ust. 2 ustawy o NBP zadań polskiego banku centralnego, które są wykonywane jako elementy składowe

¹⁷ K. Koperkiewicz-Mordel, *Narodowy Bank Polski jako bank centralny*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 44.

¹⁸ Ibidem, s. 44–45.

¹⁹ Podobnie: ibidem, s. 45.

²⁰ E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 156–157.

²¹ Ibidem, s. 157.

²² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2536 ze zm.), dalej jako u.n.m.

funkcji banku banków, ich uszczegółowienie nastąpiło zwłaszcza w dalszych przepisach ustawy o NBP, tj. w art. 12 ust. 2 pkt 1, 2 i 6 (Rada Polityki Pieniężnej, kierując się założeniami polityki pieniężnej, w szczególności ustala: wysokość stóp procentowych NBP, stopy rezerwy obowiązkowej banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych [a także wysokość jej oprocentowania] oraz zasady operacji otwartego rynku); w art. 17 ust. 4 pkt 3, 4, 5 i 5a (do zakresu działania zarządu NBP należy zwłaszcza: dokonywanie okresowej oceny obiegu pieniężnego oraz rozliczeń pieniężnych, a także obrotu dewizowego; nadzór nad operacjami otwartego rynku; dokonywanie oceny funkcjonowania systemu bankowego; dokonywanie analizy stabilności krajowego systemu finansowego); w art. 21 pkt 3 i 4 (NBP, współdziałając z kompetentnymi organami państwa w kształtowaniu i realizowaniu polityki gospodarczej i dążąc do zapewnienia przy tym należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, w szczególności opiniuje projekty aktów normatywnych: z zakresu polityki gospodarczej oraz dotyczących działalności banków i relewantnych dla systemu bankowego); w art. 23 ust. 2 pkt 1–3 (banki mają obowiązek przekazywania NBP danych: niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej oraz okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa, a banki uczestniczące w obrotach z zagranicą – niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, natomiast na żądanie NBP przekazują mu dane niezbędne do analiz ryzyka systemowego); w art. 23 ust. 2a (banki [„podmioty”²³], które uczestniczą w rozliczeniach pieniężnych oraz rozrachunkach międzybankowych na żądanie NBP, przekazują mu dane, które są niezbędne, aby dokonać ocen funkcjonowania rozliczeń pieniężnych oraz rozrachunków międzybankowych); w art. 23 ust. 3 (na żądanie NBP banki przekazują dane, które są niezbędne, aby ocenić ich sytuację finansową, a także stabilność oraz ryzyko systemu bankowego); w rozdziale 6 *Instrumenty polityki pieniężnej*” (art. 38–50a ustawy o NBP); w art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy o NBP (NBP prowadzi rachunki banków) oraz w rozdziale 8 *Działalność dewizowa* (art. 52 ust. 1, 2, 4 ustawy o NBP).

Problematyka funkcji regulacyjnej jest częstokroć analizowana w kontekście funkcji administracji publicznej. Doktryna prawa zastanawia się nad samą istotą funkcji regulacyjnej, toczono też dyskusje, jakie organy są zaliczane do organów regulacyjnych i co oznacza samo pojęcie regulacji²⁴. Podstawą do wyodrębnienia organów regulacyjnych jest pełnienie przez nie funkcji regulacyjnej i wykonywanie związanych z nią specyficznych zadań i kompetencji. Cechą ustrojową organu regulacyjnego jest jego niezależność²⁵, ściślej: niezależność

²³ Art. 23 ust. 2a ustawy o NBP.

²⁴ Zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 304–354.

²⁵ Ibidem, s. 314.

leżność decyzyjna, która jest uwarunkowana motywami merytorycznymi podejmowanych działań²⁶. Krzysztof Jaroszyński i Marek Wierzbowski trafnie zauważają, że w polskim ustawodawstwie nie przyjęto jednolitego modelu organizacji administracji regulacyjnej, co jest związane z trudnościami w zdefiniowaniu pojęcia organu regulacyjnego oraz – w konsekwencji – określeniu katalogu organów zaliczanych do organów regulacyjnych. Wskazani autorzy wyróżniają trzy rodzaje organów regulacyjnych w prawie polskim. Pierwszą grupę stanowią organy, które są właściwe na poszczególnych rynkach regulowanych (rynkach infrastrukturalnych), takich jak: rynek energetyczny, rynek telekomunikacyjny i rynek kolejowy. W tych dziedzinach gospodarki funkcję regulacyjną wykonują (odpowiednio): Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako URE), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako UKE) oraz Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej jako UTK). Wskazują oni zarazem, że w tej grupie organów regulacyjnych powinna być również Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej jako KRRiTV), jednak Konstytucja RP powierza jej specyficzne zadania, a jej pozycja ustrojowa jest szczególna. Jednocześnie zauważają, że KRRiTV, poza uprawnieniami regulacyjnymi, pełni także inne funkcje, które uznają za przeważające. W drugiej grupie organów regulacyjnych sytuują Komisję Nadzoru Finansowego (dalej jako KNF) jako organ regulacyjny skoncentrowany na szerokiej kategorii działalności gospodarczej, która jest związana z rynkami określonymi rodzajowo, czyli poszczególnymi segmentami rynku finansowego (jako oddzielny organ regulacyjny może być też traktowany Przewodniczący KNF). Natomiast w ramach trzeciej kategorii organów regulacyjnych umiejscawiają Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako UOKiK), w którego kompetencji jest potencjalnie każda działalność gospodarcza oraz każdy rodzaj rynku²⁷. Zauważają przy tym, że „polski ustawodawca nie posługuje się konsekwentnie pojęciem regulacji ani organu regulacyjnego”²⁸, a kategoria organów regulacyjnych oraz pojęcie funkcji regulacyjnej przynależą głównie do języka prawniczego, a nie prawnego²⁹.

Z punktu widzenia niniejszej analizy niezwykle interesujące są uwagi Rafała Stasikowskiego na temat organów regulacyjnych. Autor wskazuje, że przepisy prawa obowiązującego dają podstawę do klasyfikacji wszystkich organów wykonujących funkcje regulacyjne na dwie grupy: pierwsza to organy o kompetencji szczególnej, które autor określa jako organy regulacyjne, nato-

²⁶ M. Marszałek, *Rozwój funkcji regulacyjnej*, [w:] A. Zwara, B. Zglińska, E. Zeidler, K. Bujak, M. Strzelecka, M. Derlacz, P. Zieliński (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 585–586.

²⁷ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, op. cit., s. 312–313.

²⁸ Ibidem, s. 313.

²⁹ K. Jaroszyński i M. Wierzbowski wskazują, że tylko ustawa Prawo energetyczne określa Prezesa URE jako organ regulacyjny – ibidem, s. 313–314.

miast grupa druga to organy o kompetencji ogólnej, określone przez niego jako organy wykonujące funkcję regulacyjną. „Dla pierwszej kategorii organów wykonywanie funkcji regulacyjnej stanowi jedyny albo zasadniczy przedmiot ich działalności. W przypadku drugiej grupy – wykonywanie funkcji regulacyjnej jest jedną z wielu wykonywanych funkcji i ma dla nich charakter często uboczny, a na pewno nie najważniejszy”³⁰. Zdaniem R. Stasikowskiego koncepcja organów regulacyjnych nie jest zastrzeżona tylko dla regulacji sektorów infrastrukturalnych i do kategorii organów regulacyjnych, na gruncie polskiego prawa, zalicza także, obok KNF, także KRRiTV oraz Radę Polityki Pieniężnej (dalej jako RPP), która została trafnie zaklasyfikowana do wyodrębnionej przez tego autora grupy pierwszej, tj. do organów regulacyjnych. „Organy regulacyjne mają specjalne cechy, co zapewnia im szczególną pozycję prawną w aparacie państwa. Przesądziło to o ich powołaniu dla administrowania niezwykle ważnymi współcześnie kategoriami stosunków społeczno-gospodarczych”³¹. Jak stwierdza R. Stasikowski, do elementów konstrukcyjnych organów regulacyjnych należy zaliczyć obiektywizm oraz bezstronność ich działania, przez co prawnie oddzielono je od podmiotów, które działają w sektorach regulowanych oraz wyodrębniono je w strukturze administracji państwa. To wyodrębnienie może wystąpić w dwóch formach, tj. 1) częściowego wyłączenia ze struktur rządowej administracji, która cechuje się hierarchicznością oraz 2) całkowitego wyłączenia ze struktur rządowej administracji „i ukształtowania ich jako samodzielnych organów administracji państwowej, powiązanych (funkcjonalnie lub strukturalnie) zazwyczaj z parlamentem”³². Autor ten wskazuje, że do pierwszej kategorii, która jest związana z regulacją sektorów infrastrukturalnych oraz rynkiem finansowym, należą takie organy regulacyjne, jak: Prezes URE, Prezes UTK, Prezes UKE oraz KNF. Z kolei do drugiej grupy organów regulacyjnych należą KRRiTV oraz RPP, której rola w systemie regulacji jest wyjątkowa, z czym należy się zgodzić. RPP, jako organ NBP, reguluje bowiem wartość pieniądza, a przez to pośrednio oddziałuje na wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego w państwie i na rozstrzygnięcia całego aparatu państwa. Tym samym pełni w systemie państwa rolę „superregulatora albo regulatora regulatorów”³³. RPP jest przez R. Stasikowskiego trafnie zaliczana do kategorii organów regulacyjnych, które są całkowicie wyłączone ze scentralizowanego aparatu administracji rządowej, dyskusyjne jest natomiast ukształtowanie tego podmiotu jako samodzielnego organu państwa³⁴. W odniesieniu do organów NBP (w tym, rzecz jasna, do

³⁰ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 208.

³¹ Ibidem, s. 209.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 210.

³⁴ Szerzej nt. charakteru instytucji NBP zob. E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 17–42.

RPP) można z pewnością stwierdzić, że są to organy, które realizują zadania publiczne mające niezmiernie istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa, choć są tylko organami osoby prawnej³⁵. Analizując pozycję RPP, jako samodzielnego organu regulacyjnego całkowicie wyodrębnionego ze scentralizowanego aparatu administracji rządowej, R. Stasikowski wskazuje na jej cechy jako tego regulatora:

- ma zakotwiczenie w przepisach Konstytucji RP, co podkreśla jej rangę i znaczenie;
- steruje procesami, które są istotne dla społeczeństwa jako całości i dla poszczególnych jednostek;
- stanowi organ kolegialny, którego skład jest oparty na zasadzie parytetu, co ma gwarantować równowagę polityczną w jej działaniu³⁶;
- przewodniczący RPP ma szczególną pozycję, która jest odmienna od pozycji „szeregowych” członków RPP³⁷;
- jest organem kadencyjnym, co wzmacnia jej niezależność, a dodatkowo jest to kadencja jednokrotna³⁸;
- jest organem fachowym (art. 227 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o NBP), łączącym kompetencje decyzyjne z fachowo-merytorycznymi;
- o statusie prawnym RPP przesądzają jej zadania określone przepisami prawa i ich znaczenie dla państwa, społeczeństwa, jednostek.

W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że RPP wykonuje zadania, które mają kluczowe znaczenie dla kształtowania ładu finansowego w państwie (choć zaliczenie jej do władzy wykonawczej nie jest właściwe³⁹; NBP i jego organy nie „wpisują się” w tradycyjnie pojmowaną zasadę trójpodziału władzy, choć polski bank centralny ma działać „jak” władza wykonawcza – tylko na podstawie i w granicach prawa, a kompetencje tego banku mają w istocie charakter wykonawczy). Dodatkowo to, co przesądza o charakterze prawnym RPP jako regulatora, to okoliczności, że: RPP, ustalając i realizując założenia

³⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o NBP polski bank centralny posiada osobowość prawną (jest to osoba prawna).

³⁶ Zgodnie z art. 227 ust. 4 Konstytucji RP Prezes NBP, będący jednocześnie przewodniczącym RPP, nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (wymóg apolityczności), a zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o NBP w okresie kadencji członek RPP nie może zajmować żadnych innych stanowisk i podejmować działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską, a za zgodą RPP, wyrażoną w drodze uchwały (bez udziału zainteresowanego), dopuszczalna jest działalność w organizacjach międzynarodowych. Ponadto członek RPP, będący członkiem partii politycznej lub związku zawodowego, obowiązany jest na okres kadencji w RPP zawiesić działalność w tej partii lub w tym związku, pod rygorem odwołania z RPP (wymóg apolityczności).

³⁷ Szerzej nt. pozycji prawnej Prezesa NBP zob. E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 110–113.

³⁸ Art. 13 ust. 2 ustawy o NBP *in fine*.

³⁹ Tak: R. Stasikowski, *op. cit.*, s. 215.

polityki pieniężnej, opowiada się za określoną wizją rozwoju państwa; kierując się założeniami polityki pieniężnej, RPP reguluje działalność nie tylko samego banku centralnego, ale w szczególności działalność pozostałych, poza bankiem centralnym, banków; ustalenie założeń polityki pieniężnej służy realizacji celu NBP, który jest określony i konstytucyjnie i ustawowo⁴⁰.

R. Stasikowski konstatuje: „Wspólną cechą charakterystyczną dla samodzielnych organów regulacyjnych [w tym RPP – przyp. aut.] jest więc ich zakotwiczenie w Konstytucji, wyodrębnienie i przyporządkowanie ich zadań w normach konstytucyjnych, jak i zagwarantowanie ich niezależności również w ustawie konstytucyjnej [Konstytucji RP – przyp. aut.]. Uregulowanie wszystkich trzech grup zagadnień w ustawie zasadniczej stanowi jedyny sposób na pełne zabezpieczenie ich pozycji ustrojowej”⁴¹.

Niezależność banku centralnego jest różnie rozumiana i klasyfikowana; nie jest to problematyka jednowymiarowa⁴². Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że niezależność formalna (prawna) polskiego banku centralnego jest współcześnie zdeterminowana przez przepisy konstytucyjne i ustawowe, których konstrukcja pozwala stwierdzić, że jest to bank o wysokim stopniu tej niezależności. Niezależność NBP to temat do osobnej analizy i z uwagi na ograniczenia redakcyjne niniejszego opracowania, należy ograniczyć się do konstatacji, że niezależność NBP, prawnie zagwarantowana i która powinna być – w szczególności ze względu na wiarygodność i skuteczność działań tego banku – kompatybilna z rzeczywistymi działaniami tego banku, rozciąga się na jego organy, w tym na RPP.

Polityka pieniężna NBP oraz dbałość o bezpieczeństwo systemu bankowego jako elementy składowe regulacyjnej funkcji polskiego banku centralnego

Pełniąc funkcję regulacyjną, działając jako regulator obiegu pieniężnego, NBP kreuje i realizuje politykę pieniężną, która „obejmuje wszelkie działania władzy monetarnej mające na celu odpowiednie kształtowanie podaży pieniądza i popytu na pieniądz”⁴³. Konstytucja RP oraz ustawa o NBP nie precyzują pojęcia „polityka pieniężna”, traktując je jako „pojęcie zastane”. W kontekście jej znaczenia dla gospodarki państwa i społeczeństwa należy to pojęcie zaliczyć

⁴⁰ Zob. art. 227 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 ustawy o NBP. Szerzej na temat celu działalności NBP zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Wartości wyrażone przez prawodawcę...*, s. 287–301.

⁴¹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 217.

⁴² Szerzej na ten temat zob. E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 61–106 i cytowana tam literatura. Z nowszych pozycji z piśmiennictwa prawniczego zob. R. Sura, op. cit., s. 105–122.

⁴³ T. Alemu, *Znaczenie polityki pieniężnej w transformacji polskiej gospodarki*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 5, s. 56.

do ważniejszych terminów prawniczych. Nie jest zdefiniowane prawnie, choć jest używane w językach prawnym i prawniczym. Dzięki ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nastąpiła konstytucjonalizacja pojęcia polityki pieniężnej⁴⁴. Współcześnie kluczową instytucją w polskim systemie bankowym, w systemie pieniężnym, a szerzej – w systemie gospodarczym, jest NBP. Jak wskazano wcześniej, ma on wyłączne prawo emisji znaków pieniężnych będących prawnym środkiem płatniczym. Odpowiada za rzeczywistą wartość pieniądza, czyli za jego siłę nabywczą⁴⁵. Rzecz jasna nie działa w próżni i w związku z tym – jak słusznie zauważa Marian Zdyb – wartość polskiego pieniądza i jego siła nabywczą jest uzależniona od szeregu determinantów. Jednakże kluczową rolę odgrywa bank centralny, który ma działać jako strażnik wartości pieniądza, chroniąc go przed psuciem ze względu na zachodzące procesy społeczne, prawne i ekonomiczne i chęć jego nadmiernej emisji⁴⁶ (na którą to pokusę wystawia się rząd w szczególności). NBP, pełniąc funkcję regulacyjną i działając jako wspomniany strażnik wartości polskiego pieniądza, ma ten pieniądz chronić przed nieudolnymi działaniami państwa, wadliwym prawem oraz lekceważeniem zjawisk, które służą łaadowi pieniężnemu i finansowemu, co ma szczególne znaczenie, zwłaszcza gdy aktywność państwa niestety przyczynia się do deprecjonowania wartości pieniądza i destabilizacji systemu pieniężnego, finansowego, bankowego, a ujmując szerzej – systemu gospodarczego państwa⁴⁷.

Kluczowa w działaniach NBP jest jego odpowiedzialność za wartość pieniądza (cel konstytucyjny NBP) oraz utrzymanie stabilnego poziomu cen (pierwotny cel ustawowy NBP)⁴⁸. Stąd polskiemu bankowi centralnemu została przyznana wyłączność w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Oczywiście bank centralny, działając w warunkach gospodarki rynkowej, nie ma możliwości ustalania cen towarów i usług, jednak dbając o stabilizację systemu pieniężnego oraz o wartość pieniądza, działa stabilizująco na ceny towarów i usług oraz wpływa na stabilizację i pewność w sferze wynagrodzeń. Jest zatem istotnym elementem bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego. Przyczyniają się do tego „klasyczne” funkcje i zadania tego banku określone w ustawie o NBP⁴⁹ (wskazano je w pierwszej części niniejszego artykułu) oraz „zakodowana” w nich funkcja regulacyjna. Zadaniem polityki pieniężnej jest osiągnięcie wyznaczonych celów za pomocą możliwych do zastosowania instru-

⁴⁴ Tak: P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5(22), s. 16.

⁴⁵ Zob. interesujące rozważania na temat pieniądza i jego wartości oraz siły nabywczej – M. Zdyb, op. cit., s. 282–285.

⁴⁶ Ibidem, s. 284.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Na temat aksjologii „zakodowanej” w celu działalności NBP zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Wartości wyrażone przez prawodawcę...*, s. 287–301.

⁴⁹ M. Zdyb, op. cit., s. 286.

mentów⁵⁰, określonych przepisami prawa. Bank centralny stosuje rozmaite środki oddziaływania na pozostałe w systemie bankowym banki w celu kontroli warunków kredytowania i przepływu pieniądza. Wybór środków (instrumentów polityki pieniężnej) zależy od sytuacji gospodarczej w państwie oraz od stadium rozwoju rynku pieniężnego, jak i od doraźnej polityki tzw. łatwego lub trudnego pieniądza⁵¹. Kluczową rolę w zakresie realizacji celu działalności NBP i stabilizowania systemu pieniężnego odgrywa RPP. Jej szczególna rola w pełnieniu regulacyjnej funkcji NBP została wskazana w części pierwszej niniejszego opracowania.

Istnienie i prawidłowe funkcjonowanie rynku bankowego oraz kapitałowego (ryнку finansowego) warunkuje działanie mechanizmów gospodarki rynkowej. Mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej następuje poprzez rynek finansowy. Impulsy te wpływają na zachowania podmiotów, a w konsekwencji na sferę realną gospodarki. Należy zgodzić się z M. Zdybem, że zasadnicze parametry przyjęte w założeniach polityki pieniężnej (w tym poziom stóp procentowych NBP) powinny być dostosowywane do sytuacji w gospodarce tak, aby zapewniały w dłuższej perspektywie czasu stabilność cen, wsparcie dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz stabilności systemu finansowego, w tym bankowego. Polityka pieniężna powinna być elastyczna w zakresie stosowanych instrumentów, biorąc pod uwagę uwarunkowania rynkowe⁵².

W ramach funkcji regulacyjnej wykonywanej przez NBP, która jest w szczególności „refleksem” klasycznej funkcji banku centralnego określanej jako funkcja banku banków, mieści się także m.in. dbałość o bezpieczeństwo systemu bankowego. Bank centralny oddziałuje na banki jako instytucja, która jest dla nich najważniejszym źródłem kreacji płynności. Stosując instrumenty polityki pieniężnej, bank centralny ma możliwość zasilenia systemu bankowego w płynność, adekwatnie do potrzeb realizacji polityki pieniężnej⁵³. Jednakże „niezależnie od roli »dostawcy płynności« bank centralny jest instytucją, która dba o stabilność i bezpieczeństwo całego systemu bankowego. Bank centralny wykorzystuje w tym celu instrumenty polityki pieniężnej, dbając o stabilną sytuację na rynku międzybankowym oraz zapewniając odpowiednie warunki do prawidłowego funkcjonowania banków przy odpowiednich zasobach płynności. Bank centralny wymaga dodatkowo od banków przekazywania bieżących informacji o wybranych składnikach bilansu i pełnych sprawozdań finansowych w określonych odstępach czasu. Uzyskuje w ten

⁵⁰ Zob. K. Dąbrowska, M. Gruszczyński, *Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym a efektywność polityki pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 11–12, s. 83.

⁵¹ H. Gronkiewicz-Waltz, op. cit., s. 109.

⁵² M. Zdyb, op. cit., s. 293–294.

⁵³ E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014, s. 72.

sposób dostęp do danych niezbędnych do prawidłowego wykorzystania instrumentów polityki pieniężnej w celu realizacji stawianych przed nim zadań⁵⁴. Oddziaływanie na system bankowy poprzez stosowanie instrumentów polityki pieniężnej, zwłaszcza operacji otwartego rynku, to standardowe (w warunkach braku zagrożenia kryzysem) postępowanie NBP jako regulatora tego systemu.

W analizowanym kontekście zasadne jest zwrócenie uwagi na to, że rozwiązania instytucjonalne oraz regulacje prawne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego, w tym rynku bankowego, a także jego ochronę przed destabilizacją są określane jako sieć bezpieczeństwa finansowego (*Safety Net*). Jednym z jej ogniw jest bank centralny działający jako pożyczkodawca ostatniej instancji (*Lender of Last Resort, LoLR*) (obok nadzoru nad rynkiem finansowym oraz systemów gwarancyjnych; zdarzają się również opinie, że do sieci bezpieczeństwa finansowego zalicza się także rząd lub/i Minister Finansów⁵⁵). Istota rzeczy polega na tym, że działając jako pożyczkodawca ostatniej instancji, bank centralny zasila w płynność pojedynczy bank lub cały system bankowy, odpowiadając na niekorzystne zaburzenia, które powodują zwiększone zapotrzebowanie na płynność, w sytuacji braku możliwości zaspokojenia tego zapotrzebowania z innych źródeł (rynkowych, prywatnych). Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji jest określana również mianem awaryjnego wsparcia płynnościowego (*Emergency Liquidity Assistance*)⁵⁶. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że na funkcję *LoLR* składać się powinno wykonywanie trzech zadań przez bank centralny:

1. ochrona integralności oraz sprawności działania systemu płatniczego – NBP realizuje w tym przypadku funkcję nadzorca systemowego, której realizacja wiąże się w dużej mierze z zadaniem (obowiązkiem) organizowania rozliczeń pieniężnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o NBP) oraz podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego⁵⁷ (art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o NBP);

2. zapobieganie zaburzeniom płynności poszczególnych instytucji kredytowych grożącym ich niewypłacalnością;

⁵⁴ W. Przybylska-Kapuścińska, *Rola banków centralnych w zarządzaniu płynnością sektora bankowego*, [w:] J. Szamelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2011, s. 25–26.

⁵⁵ P. Zawadzka, *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych*, [w:] E. Fojejk-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, Wrocław 2010, s. 143; A.M. Jurkowska-Zeidler, *Nadzór zintegrowany nad rynkiem finansowym jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego (Financial Safety Net)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 593.

⁵⁶ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 305.

⁵⁷ Szerzej: E. Kowalewska, *Zakres i znaczenie wykonywania przez Narodowy Bank Polski nadzoru systemowego nad systemami płatniczymi*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3(83), s. 213 i nast.

3. zapobieganie zaburzeniom na rynku bankowym grożącym tym, iż przekształcą się w kryzys bankowy – zapobieganie panice bankowej (*bank run*), co mogłoby spowodować reakcję łańcuchową (*contagion effect*)⁵⁸.

Rola NBP w dbałości o bezpieczeństwo systemu bankowego w kontekście sprawowanego przez niego (skutecznego) nadzoru nad systemami płatniczymi jest niezmiernie doniosła. Jest bowiem tak, że systemy płatnicze umożliwiają bankom „efektywne zarządzanie płynnością, ułatwiają rozwój nowych instrumentów finansowych, zapewniają stabilny obieg pieniądza w gospodarce oraz stanowią kanały, poprzez które bank centralny prowadzi i realizuje politykę pieniężną”⁵⁹. Należy odnotować, że w literaturze przedmiotu⁶⁰ trafnie podkreślono, że o wskazanej roli NBP w funkcjonowaniu systemów płatniczych decyduje m.in. analizowana w ramach niniejszego artykułu funkcja regulacyjna tego banku.

Wnioski

Regulacyjna funkcja NBP jest możliwa do wyinterpretowania w oparciu o tradycyjnie wyodrębniane funkcje tego banku, w szczególności o funkcję emisyjną i funkcję banku banków oraz wynikające z nich zadania. W te klasyczne funkcje banku centralnego wpisuje się wykonywana przez niego funkcja regulacyjna, czego dowodzi przeprowadzona w ramach niniejszego opracowania analiza. Regulacyjna funkcja NBP nie jest często wyodrębniana w naukach prawnych z tradycyjnych, „klasycznych” funkcji banku centralnego, ale bez wątpienia jest to możliwe, tak jak określenie NBP jako regulatora obiegu pieniężnego, który działa jako wyłączny kreator i realizator polityki pieniężnej. Doniosłe są w tym zakresie badania R. Stasikowskiego, który wręcz określił kluczowy w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej organ NBP – RPP – jako „superregulatora”, a nawet „regulatora regulatorów”. Rola RPP, kolegialnego organu NBP, w pełnieniu funkcji regulacyjnej jest wiodąca. Ma ona działać w tym zakresie – tak jak i sam polski bank centralny – niezależnie od innych organów i instytucji państwa, podejmując neutralne, apolityczne rozstrzygnięcia na podstawie analiz prawnych i ekonomicznych. NBP jest strażnikiem wartości pieniądza, dbając zarazem o bezpieczeństwo systemu bankowego, stosownie go regulując (pomimo braku możliwości wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego) w standardowych warunkach braku kryzysu, jak i w sytuacji zagrożenia jego wystąpieniem, i w końcu – gdy kryzys ten ma już miejsce. Czyni to poprzez realizowaną politykę pieniężną,

⁵⁸ E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty...*, s. 73 i cytowana tam literatura.

⁵⁹ W. Szpringer, *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*, Warszawa 2014, s. 128.

⁶⁰ Idem, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015, s. 33.

pełnienie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji czy też działając jako nadzorca nad systemami płatniczymi.

NBP nie jest jednak jedynym podmiotem mającym wpływ na wartość pieniądza czy stabilny poziom cen. Na ostateczne efekty pełnionej przez niego funkcji regulacyjnej, które powinny być przecież finalnie ukierunkowane na osiągnięcie wysokiego rozwoju gospodarczego i podnoszenie stopy życiowej obywateli, mają wpływ także w szczególności polityka gospodarcza, w tym fiskalna i inwestycyjna, oraz polityka socjalna rządu i parlamentu. Istotna jest tu też jakość stanowionego prawa, problem jego pewności i bezpieczeństwa prawne⁶¹. Nie bez wpływu na efekty działań podejmowanych w zakresie funkcji regulacyjnej NBP pozostają także czynniki „zewnętrzne”, takie jak kryzys gospodarczy w wymiarze globalnym czy regionalnym (w tym energetyczny czy żywnościowy), pandemia, jak również wojny.

Wykaz literatury

- Alemu T., *Znaczenie polityki pieniężnej w transformacji polskiej gospodarki*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 5.
- Dąbrowska K., Gruszczyński M., *Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym a efektywność polityki pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 11–12.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny: od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Olympus, Warszawa 1994.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Jurkowska-Zeidler A., *The financial stability mandate of the Narodowy Bank Polski: a constitutional perspective*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5(57).
- Jurkowska-Zeidler A.M., *Nadzór zintegrowany nad rynkiem finansowym jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego (Financial Safety Net)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Tajemnica polityki pieniężnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G (Ius)” 2022, vol. 69, nr 1.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum et Administratio” 2023, nr 1(27).
- Koperkiewicz-Mordel K., *Narodowy Bank Polski jako bank centralny*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kosieradzka E., *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

⁶¹ M. Zdyb, op. cit., s. 287.

- Kosieradzka E., *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008.
- Kowalewska E., *Zakres i znaczenie wykonywania przez Narodowy Bank Polski nadzoru systemowego nad systemami płatniczymi*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3(83).
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wyd. UW, Wrocław 1992.
- Marszałek M., *Rozwój funkcji regulacyjnej*, [w:] A. Zwara, B. Zglińska, E. Zeidler, K. Bujak, M. Strzelecka, M. Derlacz, P. Zieliński (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004.
- Mikos-Sitek A., Nowak-Far A., *Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim*, [w:] A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, P. Zapadka (red.), *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Rola banków centralnych w zarządzaniu płynnością sektora bankowego*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5(22).
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4(165).
- Szpringer W., *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*, Poltext, Warszawa 2014.
- Szpringer W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Wojewoda-Buraczyńska K., *Podstawy publicznego prawa bankowego*, [w:] M. Tyrakowski, P. Smoleń, A. Kuś, A. Gorgol, K. Wojewoda-Buraczyńska, W.J. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Zaleska M., *Czas na refleksję*, „Gazeta Bankowa” 2022, nr 12(1260).
- Zawadzka P., *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych*, [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa UW, Wrocław 2010.
- Zawadzka P.W., Banaszczyk-Soroka U., Stanisławiszyn P., Wojtczak-Samoraj D., *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Zdyb M., *The legal position of the National Bank of Poland as a guardian of the value of money in the light of normative determinants of monetary order*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol 32, nr 3.

Summary

Regulatory function of the National Bank of Poland: basic issues

Keywords: security, National Bank of Poland, regulatory function, issuing function, function of the bank of banks, monetary policy.

The scientific article refers to basic issues concerning the regulatory function of the National Bank of Poland. The study aims to demonstrate that the National Bank of Poland, in addition to the issuing function, the function of the state bank and the function of the bank of banks, which are traditionally assigned to central banks, also performs a regulatory function. The article puts forward the following hypothesis: the regulatory function of the National Bank of Poland can be interpreted based on the traditional functions of this bank, in particular the issuing function and the function of the bank of banks and the tasks resulting from them. The reason for taking up this issue is the key importance of the NBP and the functions it performs for the state, economy and society. Moreover, the issue of the regulatory function of the NBP or determining its legal nature as a regulator is not often the subject of in-depth scientific analyses. Therefore, by assumption, the analysis of the issue of the NBP's regulatory function has both scientific and practical value.

