

## Wprowadzenie

Powstanie pierwszych banków emisyjnych należy wiązać z faktem pojawienia się pieniądza papierowego. Na przełomie XVII i XVIII wieku zaczęła kształtować się praktyka stosowania kwitów depozytowych, które były wystawiane przez banki handlowe w zamian za zdeponowany kruszec bądź monety. Kwity te służyły regulowaniu płatności między kupcami oraz wprowadziły znaczne ułatwienia w zakresie rozliczeń. Ponieważ banknoty (kwity depozytowe banków) były wystawiane przez podmioty cieszące się zaufaniem, chętnie przyjmowano je w zamian za usługę lub towar. Dodać należy, że kwity depozytowe były traktowane jak pełnowartościowy pieniądz, ponieważ ich wystawca dawał gwarancję niczym nieograniczonej wymienialności banknotu na złoto. Bezpośrednią konsekwencją takiego stanu rzeczy było coraz częstsze wykorzystywanie banknotu w obrocie handlowym – tym bardziej, że szybki rozwój stosunków towarowo-pięniężnych powodował wówczas wzrost zapotrzebowania na pieniądz. Z czasem banki coraz częściej zaczęły stosować praktyki polegające na odstępowaniu od zasady utrzymywania w skarbcu pełnego pokrycia w kruszcu dla emitowanych banknotów. Zakładano bowiem, że w określonym czasie tylko część depozytariuszy zgłasza się do banku celem dokonania wymiany. Dostrzeżono – w związku z powyższym – że banki (bez nadmiernego ryzyka niewypłacalności) mogą emitować więcej banknotów, niż wynikałoby to z posiadanych przez nie zasobów pełnowartościowego pieniądza. W konsekwencji, ze wskazanej możliwości zaczęto korzystać często i na szeroką skalę. Pozytywnym tego skutkiem był szybki rozwój gospodarki, któremu jednak towarzyszyły tendencje do nadmiernej emisji banknotów, wykraczającej zdecydowanie poza dopuszczalne granice. Stawało się to powodem niewypłacalności banków i bankructwa, a w dalszej kolejności powodowało spadek zaufania do banków. Z czasem skutkiem występujących problemów były również istotne zakłócenia w gospodarce. Biorąc pod uwagę skalę zjawiska – coraz częściej domagano się zapewnienia ładu w systemie pieniężnym, który miał funkcjonować z zachowaniem zasad bezpieczeństwa i stabilności.

W zaistniałej sytuacji władze poszczególnych państw coraz częściej zaczęły angażować się w przedmiotowym zakresie. Wynikało to oczywiście z konieczności szybkiego rozwiązania zarysowanych powyżej problemów, a w dalszej kolejności upatrywano w tym również znacznych korzyści dla samego państwa. Rozpoczęto działania mające na celu ograniczenie swobody emisji. Odbywało się to w dwojaki sposób – albo poprzez ustalanie górnego pułapu emisji, albo przez nakładanie na banki obowiązku przestrzegania określonej relacji między wielkością emisji a wartością zdeponowanych kruszców i monet. Kolejne zmiany w przedmiotowym zakresie zmierzały do zdecydowanego zmniejszenia liczby banków uprawnionych do emitowania banknotów. Z czasem prawo emisji leżało w kompetencji jednego tylko banku.

Według powyższego widać, że włączenie do obiegu banknotu miało bezpośredni wpływ na rozwój bankowości emisyjnej, a w konsekwencji na fakt powstania instytucji banku centralnego. Tak właśnie powołano do życia pierwsze banki emisyjne. Bank Polski – utworzony w 1828 r. – był ósmym z kolei bankiem nowego typu (bankiem emisyjnym) – po Banku Szwecji (pierwszym banku emisyjnym utworzonym w 1668 r.), Banku Anglii (1694 r.), Banku Francji (1800 r.), Banku Holandii (1814 r.), Narodowym Banku Austrii (1817 r.), Banku Norweskim (1817 r.) i Narodowym Banku Danii (1818 r.).

Odwołując się do tradycji bankowości centralnej w Polsce w większości opracowań powołujemy się na dwie instytucje funkcjonujące w charakterze centralnego banku państwa – a mianowicie Bank Polski SA (pełniący funkcje od 1924 r.) i oczywiście obecnie Narodowy Bank Polski (powołany do życia w 1945 r.).

W niniejszym opracowaniu – w kontekście omawianego zagadnienia ustrojowej pozycji banku centralnego w Polsce – podjęto jednak próbę omówienia w przedmiotowym zakresie również okresu przed 1924 r.

W pierwszej części opracowania podjęto przede wszystkim problematykę dotyczącą pierwszej instytucji tego typu powołanej w Polsce – Banku Polskiego. Omówiono również wcześniejsze długotrwałe działania podejmowane w celu powołania na ziemiach polskich banku emisyjnego, a także zagadnienia związane z funkcjonowaniem – określanej w literaturze jako namiastka centralnego banku państwa – Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej.

Opracowanie obejmuje – w dalszej kolejności – problematykę Banku Polskiego SA (utworzonego w 1924 r.) oraz Banku Emisyjnego w Polsce, który został powołany do życia przez władze okupacyjne w 1939 r. – na terenie Generalnego Gubernatorstwa, celem organizowania obrotu pieniężnego, płatniczego i kredytowego na okupowanych obszarach polskich.

Następnie omówiono okres szczególnie interesujący w historii bankowości centralnej w Polsce, a mianowicie lata 1945–1951. Powołano wówczas do życia nową instytucję pełniącą funkcje centralnego banku państwa – Narodowy Bank Polski, podczas gdy za granicą ciągle funkcjonował Bank Polski SA. Powrócił on do kraju wiosną 1946 r. – a formalnie został zlikwidowany dopiero w 1952 r. Nie ulega więc wątpliwości, że Bank Polski funkcjonował we wskazanym okresie – realizując swoje zadanie – obok Narodowego Banku Polskiego. Przez okres siedmiu lat formalnie istniały w Polsce dwa banki centralne – formalnie, ponieważ Bank Polski nie posiadał prawa emisji i nie wykonywał jednak czynności bankowych, które przywrócono mu tylko dla realizacji celu jakim było sprowadzenie wszystkich posiadanych przez niego wartości do kraju.

W dalszej kolejności podjęto problematykę warunków i zasad funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego w okresie od 1945 r. do 1997 r., czyli do czasu uchwalenia obecnie obowiązujących ustaw bankowych. Ta część opracowania pokazuje szereg zmian jakie następowały – w przyjętym w pracy kontekście – odnośnie wymienionej instytucji.

Druga część opracowania obejmuje natomiast aktualnie przyjęte – w przedmiotowym zakresie – rozwiązania, przyjmując za podstawę obowiązujące regulacje prawne.

Dodatkowo w tej części opracowania podjęto zagadnienie dotyczące problemu kompetencji prawotwórczych organów NBP. Wskazana kwestia została omówiona w kontekście wydanego w tej sprawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28.6.2000 r.

Ostatnia część opracowania odnosi się do zagadnień związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a w szczególności dalszej perspektywy funkcjonowania NBP w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Ponadto, omówiono w tym miejscu kwestie odnoszące się do udziału NBP w procesie integracji europejskiej.

Zwracając uwagę na zagadnienia szczególnie problematyczne z jakimi mieliśmy do czynienia i z jakimi ciągle spotykamy się w przy-

padku funkcjonowania instytucji centralnego banku państwa, w niniejszym opracowaniu podjęto próbę udowodnienia tezy, jak się wydaje, najistotniejszej – w kontekście ustrojowej pozycji banku centralnego w Polsce – zgodnie z którą banki centralne jeszcze nigdy nie posiadały tak silnej pozycji w państwie jak w chwili obecnej – co dotyczy również Narodowego Banku Polskiego. Stwierdzenie to odnieść należy nie tylko do zakresu kompetencji banków centralnych, ich wpływu na funkcjonowanie współczesnego państwa, ale również kwestii ich szeroko rozumianej niezależności.

W związku z powyższym, w przypadku każdej z prezentowanych instytucji, które w Polsce pełniły funkcje centralnego banku państwa począwszy od 1828 r. – przyjęto sposób omówienia obejmujący kilka kluczowych w tym przypadku grup zagadnień. Są to przede wszystkim: przyjęta forma organizacyjno-prawna, organizacja wewnętrzna instytucji, jej podstawowe zadania, gospodarka finansowa i relacje z organami państwa (w tym zagadnienie niezależności). Prezentacja zagadnienia według przyjętego schematu pozwala dostrzec jak dalece od współczesnych rozwiązań w przedmiotowym zakresie odbiegały pierwsze regulacje powołujące do życia i określające zasady funkcjonowania omawianych instytucji. Ocenic również można to w jaki sposób kształtowała się pozycja każdej z wymienionych powyżej instytucji w Polsce, jaki miało to wpływ na obecnie przyjęte rozwiązania, jak również – na koniec – na ile obecnie obowiązujące regulacje prawne zapewniają wypełnianie przez NBP funkcji typowych dla współczesnego banku centralnego.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 1.4.2006 r.

Autorka składa podziękowania za cenne uwagi Panu Profesorowi *Wojciechowi Łączkowskiemu*, Panu Profesorowi *Mirostawowi Granatowi* oraz Panu Profesorowi *Erykowi Wojciechowskiemu*.

Warszawa, kwiecień 2006 r.

*Agnieszka Mikos*