

Jarosław Olesiak<sup>1</sup>

Łukasz Pajor<sup>2</sup>

## Pojęcie pieniądza w ujęciu prawnym. Rozważania na tle art. 227 ust. 1 Konstytucji RP

### Streszczenie

W opracowaniu podjęta została problematyka prawnego ujęcia pieniądza. Znaczący wpływ na dyskurs prawniczy na temat pieniądza, wywierany przez naukę ekonomii, doprowadził do powstania swoistego chaosu terminologicznego. Z tego też względu konieczne staje się rozróżnienie pojęć jednostki pieniężnej, środka płatniczego i prawnego środka płatniczego. Kwestie te mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej regulacji wyłącznej kompetencji Narodowego Banku Polskiego w zakresie emisji pieniądza.

149

**Słowa kluczowe:** pieniądz, prawny środek płatniczy, monopol emisyjny NBP

### Abstract

The paper addresses the legal treatment of money. The significant influence on the legal discourse on money exerted by the science of economics has led to a kind of terminological chaos. Therefore, it becomes necessary to distinguish between the concepts of monetary unit, means of payment and legal tender. These issues are of momentous importance from the point of view of the constitutional regulation of the exclusive competence of the National Bank of Poland to issue money.

**Keywords:** money, legal tender, exclusive competence to issue money

---

<sup>1</sup> Jarosław Olesiak – doktor, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0001-7450-8649>

<sup>2</sup> Łukasz Pajor – doktor, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, <https://orcid.org/0000-0001-7814-9727>

## 1. Wprowadzenie

Przyjęta w danym państwie konstrukcja ustroju pieniężnego bezpośrednio determinuje jego ustrój społeczno-gospodarczy. Dlatego też nie może dziwić fakt, że w wielu konstytucjach państw europejskich można odnaleźć przepisy, które – przynajmniej w pewnym minimalnym zakresie – przesądzają o kształcie ustroju pieniężnego<sup>3</sup>. Nie inaczej jest w przypadku Polski. Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski (NBP) odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Powierzenie NBP wyłącznej kompetencji emisji pieniądza (tj. wykonywania funkcji emisyjnej<sup>5</sup>) wyłącza dopuszczalność emisji pieniądza przez jakikolwiek inny podmiot. Kompetencja NBP, będąca składową władztwa finansowego państwa<sup>6</sup>, ma tym samym wyłączny i niepodzielny charakter. W konsekwencji, w świetle niebudzącego wątpliwości brzmienia art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, kompetencja do emisji pieniądza nie może być ani przenoszona, ani współdzielona. U podstaw tej regulacji legło założenie, zgodnie z którym wyłącznie państwu przysługuje prawo emisji pieniądza oraz kontrola nad jego ilością w obrocie<sup>7</sup>.

Sposób, w jaki Konstytucja RP kształtuje funkcję emisyjną NBP, wyznacza zakres poszukiwań prawnego rozumienia pieniądza. Punkt wyjścia do analizy tytułowego zagadnienia musi tym samym stanowić stwierdzenie – czynione za F.G. Knappem – że pieniądz jest wytworem porządku prawnego<sup>8</sup>. Dlatego też prawnego znaczenia pieniądza należy poszukiwać w prawie pozytywnym<sup>9</sup>, a nie – w ślad za naukami

<sup>3</sup> L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, *Komentarz do art. 227*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1602.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 571.

<sup>6</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 31.

<sup>7</sup> F. Vischer, *Geld- und Währungsrecht im nationalen und internationalen Kontext*, Basel 2010, s. 15–16.

<sup>8</sup> „Das Geld ist ein Geschöpf der Rechtsordnung; es ist im Laufe der Geschichte in den verschiedensten Formen aufgetreten: eine Theorie des Geldes kann daher nur rechtsgeschichtlich sein” – F.G. Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes*, Leipzig 1905, s. 1.

<sup>9</sup> Z. Ofiarski, *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 116.

ekonomicznymi, jak czynią to przedstawiciele teorii społecznych pieniądza – w aktualnej praktyce obrotu<sup>10</sup>. Uznanie, że pieniądzem w sensie prawnym jest wszystko to, co spełnia funkcje pieniądza<sup>11</sup>, w gruncie rzeczy niewiele wyjaśnia, a co ważniejsze – jest nie do pogodzenia z brzmieniem art. 227 ust. 1 Konstytucji RP. Okoliczność, że w praktyce obrotu mamy do czynienia z masowością posługiwania się określoną postacią środka płatniczego, a więc środka, który pełni funkcję pieniądza w ujęciu ekonomicznym, nie czyni z niego *ipso facto* pieniądza w ujęciu prawnym<sup>12</sup>. Trzeba mieć bowiem na względzie to, że pieniądz w ujęciu prawnym może być emitowany – jak wyraźnie stanowi art. 227 ust. 1 Konstytucji RP – wyłącznie przez NBP. Tym samym wszelkiego rodzaju środki płatnicze, które nie są emitowane przez NBP, nie mogą zostać uznane za pieniądz w sensie prawnym<sup>13</sup>.

## 2. Jednostka pieniężna i środek płatniczy

Zasadnicze rozważania należy rozpocząć od poczynienia uwag natury terminologicznej. Znaczący wpływ na dyskurs prawniczy na temat pieniądza, wywierany przez naukę ekonomii, doprowadził do powstania swoistego chaosu terminologicznego. Funkcjonalistyczne podejście nauki ekonomii do zagadnienia pieniądza skutkuje objęciem zakresem tego pojęcia bardzo wielu różnych konstrukcji prawnych, które nie mogą w żaden sposób być traktowane tak samo.

Na przedpolu problematyki pieniądza w sensie prawnym znajduje się zagadnienie jednostki pieniężnej<sup>14</sup>. W literaturze wskazuje się, że

<sup>10</sup> Zob. S. Simitis, *Bemerkungen zur rechtlichen Sonderstellung des Geldes*, „Archiv für die civilistische Praxis” 1960/1961, Nr. 5, s. 410, 435, 465.

<sup>11</sup> S. Simitis, *Bemerkungen...*, s. 418, który wprost wskazuje, że „Geld ist, was als Geld fungiert”.

<sup>12</sup> Odmienne zob. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *Świadczenia pieniężne*, [w:] K. Osajda (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*. Tom 5, Warszawa 2020, s. 265–266; Z. Knakiewicz, *Problemy kreacji pieniądza i regulacji obiegu pieniężnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4, s. 164–165.

<sup>13</sup> D. Cyman, *Pieniądz jako wartość konstytucyjna*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 646.

<sup>14</sup> Jednostka pieniężna jest czasami określana przez ustawodawcę mianem waluty – np. art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 309 ze zm.). Na marginesie można jedynie wskazać, że pojęcie waluty jest szersze niż pojęcie jednostki pieniężnej, gdyż ustawodawca obejmuje nim

jednostka pieniężna stanowi normatywnie określoną abstrakcyjną jednostkę wartości<sup>15</sup>. Wymaga podkreślenia, że jednostka pieniężna nie ma sama w sobie żadnej wartości. Służy ona natomiast jako jej miernik<sup>16</sup>. Tak jak metr jest jednostką długości, tak jednostka pieniężna jest jednostką pomiaru wartości. Ze względu na to, że jednostka pieniężna ma czysto abstrakcyjny charakter i nie spełnia innych funkcji niż jednostki miary wartości, nie sposób jej oczywiście uznać za pieniądź. Jest ona jednak niezbędna dla konstrukcji pieniądza w ujęciu prawnym. Określenie przez ustawodawcę jednostki pieniężnej stanowi bowiem jeden z fundamentów ustroju pieniężnego.

Aktualnie funkcjonująca polska jednostka pieniężna została ustanowiona mocą ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego<sup>17</sup>. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1, poczynając od 1 stycznia 1995 r. Narodowy Bank Polski dokonał ekwiwalentnej denominacji złotego, wprowadzając do obrotu pieniężnego nową polską jednostkę pieniężną. Natomiast w myśl art. 1 ust. 2 nowa jednostka pieniężna o nazwie złoty dzieli się na 100 groszy<sup>18</sup>.

152 Ustanowienie jednostki pieniężnej stanowi warunek wstępny, a zarazem konieczny dla skonstruowania pojęcia środka płatniczego. Pojęcie środka płatniczego ma bardzo szeroki zakres. Należy nim bowiem objąć wszystkie środki, które realizują funkcje pieniądza w ujęciu ekonomicznym<sup>19</sup>. Pojęcie środka płatniczego jest więc synonimem pieniądza w ujęciu ekonomicznym. Na gruncie nauk ekonomicznych pieniądź jest rozumiany bardzo szeroko. Definiując pieniądź, J.K. Galbraith wskazuje, że „money is nothing more or less than... what is commonly offered or received for the purchase or sale of goods, services

również – w pewnym zakresie – znaki pieniężne – np. art. 2 ust. 1 pkt 10 zdanie 1 ustawy – Prawo dewizowe.

<sup>15</sup> G. Żmij, *Prawo waluty*, Kraków 2003, s. 44.

<sup>16</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 125.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 386 ze zm. – dalej: u.d.z.

<sup>18</sup> Ustawa o denominacji złotego zastąpiła dotychczasową jednostkę pieniężną (stary złoty – PLZ) nową jednostką pieniężną (złotym – PLN). W związku z wprowadzeniem nowej jednostki pieniężnej dokonano przeliczenia – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 2 ust. 2 u.d.z. – wszelkich praw majątkowych, zobowiązań oraz należności pieniężnych (zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych) ze starej jednostki pieniężnej na nową jednostkę pieniężną (art. 4–6 u.d.z.).

<sup>19</sup> W ekonomii wskazuje się, że pieniądź pełni następujące funkcje: środka wymiany, miernika wartości, przechowywania wartości (tezauryzacji), środka płatniczego, stymulacyjno-kapitałową – zob. W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Warszawa 2001, s. 41.

and other things”<sup>20</sup>. Analogiczną definicją posługuje się N. Herger, który stwierdza, że: „Money should be defined not by what it is but what it does. From this angle, money refers to all assets that are generally used and accepted means of payment for goods and services”<sup>21</sup>. Nie wnikając w dalszą i bardziej pogłębioną analizę zagadnień natury ekonomicznej, wystarczy przyjąć, że pieniądzem w ujęciu ekonomicznym jest wszystko to, co funkcjonuje jako pieniądz.

Wprowadzenie pojęcia środka płatniczego pozwala uniknąć wielu nieporozumień natury terminologicznej. Z całego bowiem bogatego katalogu środków płatniczych, a więc pieniądza w ujęciu ekonomicznym, nie każdy z nich jest pieniądzem w sensie prawnym. Takie zaś podejście umożliwia rozdzielenie płaszczyzn badawczych – prawnej i ekonomicznej, a w konsekwencji prowadzi do ustalenia prawnego pojęcia pieniądza.

Analizując aktualną praktykę obrotu, można wskazać na trzy podstawowe środki płatnicze, a mianowicie: znaki pieniężne, pieniądz bankowy oraz pieniądz elektroniczny<sup>22</sup>.

Znaki pieniężne to – z perspektywy prawa cywilnego – rzeczy ruchome. Ich szczególny charakter (w przypadku pieniądza fiducjarnego) wynika z tego, że nie mają one same w sobie żadnej wartości (tzw. wartości substancjonalnej). Znaki pieniężne opiewają oczywiście

<sup>20</sup> J.K. Galbraith, *Money: Whence It Came, Where It Went*, London 1975, s. 5 za F. Vischer, *Geld- und Währungsrecht...*, s. 10.

<sup>21</sup> N. Herger, *Understanding Central Banks*, Cham 2019, s. 44.

<sup>22</sup> W toku dalszego wywodu nie będzie rozważana kwestia walut wirtualnych, w tym kryptowalut. Definicję waluty wirtualnej zawiera ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.), która w art. 2 ust. 2 pkt 26 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o walucie wirtualnej – rozumie się przez to cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest: a) prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej, b) międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące, c) pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, d) instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, e) wekslem lub czekiem – oraz jest wymienialne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego. Wymaga wskazania, że pomimo rosnącej popularności waluty wirtualne nie są kwalifikowane jako pieniądz nawet na gruncie ekonomicznym – zob. Bank for International Settlements, *Cryptocurrencies: looking beyond the hype*, [w:] *BIS Annual Economic Report 2018*, 2018, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018e5.pdf> (dostęp: 19.11.2021).

na określoną liczbę jednostek pieniężnych. Wymaga jednak podkreślenia to, że nie są one w żaden sposób ich nośnikiem<sup>23</sup>. Twierdzenie, że znaki pieniężne są nośnikiem jednostek pieniężnych, sugerowałoby, że jednostka pieniężna ma być samoistny (jednostkowy), a tak nie jest. Jednostka pieniężna to jedynie i aż jednostka miary wartości.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>24</sup> NBP przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie art. 31 u.NBP wskazuje, że znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze.

Znaki pieniężne emitowane przez NBP i opiewające na krajową jednostkę pieniężną są niewątpliwie środkiem płatniczym. Realizują one bowiem wszystkie ekonomiczne funkcje pieniądza. Posługiwanie się w obrocie znakami pieniężnym tworzy sferę obrotu gotówkowego. Ze względu zaś na to, że znak pieniężny jest rzeczą, obrót ten jest wyznaczany przepisami prawa rzeczowego<sup>25</sup>.

Działalność banków komercyjnych, ze względu na jej przedmiot, skutkuje kreowaniem pieniądza bankowego (*scriptural money*)<sup>26</sup>. Rola tego środka płatniczego wynika ze znacznego i bardzo dynamicznego poszerzania się sfery obrotu bezgotówkowego oraz łatwości w przekształceniu go w znaki pieniężne emitowane przez NBP. Wymaga również wskazania, że w wielu przypadkach ustawa nakłada obowiązek posługiwania się właśnie tym środkiem płatniczym.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>27</sup> bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Czynności bankowe, o których mowa w tym przepisie, zostały wymienione w art. 5 i 6 u.p.b. Artykuł 5 ust. 1 u.p.b., który zawiera katalog czynności bankowych *sensu stricto*, wymienia wśród nich m.in. przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów (pkt 1), a także udzielania kredytów (pkt 3)<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Odmienne D. Wojtczak-Samoraj, *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Zawadzka (red.), *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 155.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2025 ze zm. – dalej u.NBP.

<sup>25</sup> T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *Świadczenia...*, s. 265.

<sup>26</sup> Określa się go również mianem pieniądza księgowego lub żyrowego.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324 ze zm. – dalej: u.p.b.

<sup>28</sup> Analogiczna definicja jest zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymo-

Przytoczona definicja legalna banku, w zakresie, w jakim określa przedmiot działalności bankowej, kładzie nacisk na działalność depozytowo-kredytową. Z jednej strony bankom powierzane są przez ich klientów depozyty, które mają najczęściej krótkoterminowy charakter. Z drugiej strony banki udzielają kredytów, które mają co do zasady charakter długoterminowy. Tym samym, jak się to ujmuje w naukach ekonomicznych, banki dokonują transformacji terminów<sup>29</sup>.

Patrząc na działalność depozytowo-kredytową banku od strony prawnej, mamy do czynienia ze stosunkami prawnymi o charakterze obligacyjnym, które określają prawa i obowiązki banku i klienta (wynikające z umowy o prowadzenie rachunku bankowego lub umowy kredytu). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. IV CSK 233/04<sup>30</sup>, podkreślił, że „[u]mieszczenie na rachunku bankowym środków pieniężnych w następstwie przelewu nie dotyczy przedmiotów materialnych, będących nośnikami jednostek pieniężnych, o których można by twierdzić, że stały się czyjaś własnością, lecz sprowadza się do odpowiednich zapisów wyrażających dobra majątkowe niebędące jednak rzeczami. [...] Również określenia »jego środki pieniężne«, »przechowywać«, »posiadacz« zawarte w art. 725 k.c. tylko w dużym uproszczeniu mogą być odczytywane jako wyrażające treści adekwatne do rzeczywistego ich znaczenia w przypadku bankowego obrotu bezgotówkowego”. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 października 2016 r., sygn. V CSK 48/16<sup>31</sup>, w którym zauważył, że „[z]naczenie wpisu na rachunku bankowym polega na tym, że określa on wierzytelność posiadacza rachunku do banku, który zobowiązany jest na jego żądanie wypłacić mu określoną kwotę pieniędzy lub wykonać polecenie przelewu, polecenie zapłaty, czy inne zlecenie. Inaczej rzecz ujmując, bank jest dłużnikiem posiadacza rachunku do wysokości zapisanej na rachunku kwoty. Nie można zatem twierdzić, że zgromadzona na rachunku bankowym kwota pieniędzy stanowi własność posiadacza rachunku, a tym bardziej własność innej osoby, na polecenie której określona kwota ten rachunek zasilila,

---

gów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012, który stanowi, że instytucją kredytową jest przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów pieniężnych lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek.

<sup>29</sup> P. Niedziółka, *Ryzyko płynności*, [w:] M. Zaleska (red.), *Bankowość*, Warszawa 2013, s. 205.

<sup>30</sup> LEX nr 550934.

<sup>31</sup> LEX nr 2165600.

choćby dokonała tej wpłaty pomyłkowo. Należy wyraźnie podkreślić, że przedmiotem zajęcia egzekucyjnego nie jest ani gotówka, ani sama kwota zapisana, inaczej mówiąc zaksięgowana, na rachunku bankowym, lecz wierzytelność posiadacza rachunku bankowego wobec banku o wypłatę tej kwoty”.

Analogicznie przedstawia się sytuacja odnośnie do umowy kredytu. Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.p.b. przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Należy podkreślić, że w związku z udzieleniem przez bank komercyjny kredytu nie dochodzi do „dopływu” gotówki, a jedynie do zmiany zapisu księgowego na rachunku bankowym kredytobiorcy.

Działalność depozytowo-kredytowa banku, analizowana z perspektywy ekonomicznej, prowadzi do tego, że poprzez udzielenie kredytu dochodzi do zwiększenia ogólnej ilości pieniądza w obrocie (oczywiście pieniądza w ujęciu ekonomicznym)<sup>32</sup>. Wynika to z tego, że bank nie utrzymuje całości depozytu posiadacza rachunku, a przeznacza go na udzielenie kredytu. Środki z kredytu są wydatkowane i trafiają do innego banku jako depozyt, który stanowi źródło sfinansowania kolejnego kredytu. W ten sposób – ze względu na pojawianie się coraz to nowszych stosunków obligacyjnych – dochodzi do swoistego zwielokrotniania się ilości środków pieniężnych w obrocie.

Maksymalny poziom kreacji pieniądza przez banki komercyjne wyznacza mnożnik kreacji pieniądza ( $m$ )<sup>33</sup>:

$$m = \frac{1}{sr},$$

gdzie:

$sr$  – stopa rezerwy obowiązkowej.

<sup>32</sup> Pieniądz bankowy kreowany jest zarówno przez banki komercyjne, jak i przez bank centralny.

<sup>33</sup> P. Baranowski, P. Gajewski, *Banki. Polityka pieniężna*, [w:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2018, s. 493.



Tak jak udzielenie kredytu kreuje pieniądź bankowy, tak jego spłata skutkuje jego wycofaniem z rynku.

Niewątpliwie pieniądź bankowy jest środkiem płatniczym, który realizuje ekonomiczne funkcje pieniądza. W szczególności przy jego użyciu można dokonywać bankowych rozliczeń pieniężnych o charakterze bezgotówkowym<sup>34</sup>.

Ze względu na istotne pod względem ekonomicznym skutki kreacji tego środka płatniczego NBP w ramach przyznanej mu na mocy art. 227 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP kompetencji do ustalania i realizacji polityki pieniężnej kontroluje akcję kredytową banków. Czyni to przy użyciu instrumentów o charakterze ekonomicznym (w sposób pośredni) lub o charakterze administracyjnym (w sposób bezpośredni). Działalność NBP w tym zakresie jest określana w doktrynie mianem funkcji emisyjnej *sensu largo*<sup>35</sup>.

Na zakończenie tej części rozważań konieczne jest odniesienie się do konstrukcji pieniądza elektronicznego. Pieniądź elektroniczny, tak jak pieniądź bankowy, tworzy sferę obrotu bezgotówkowego. W aktualnym stanie prawnym problematyka wydawania i wykupu pieniądza elektronicznego jest uregulowana w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>36</sup>. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 21a tej ustawy pieniądź elektroniczny to wartość pieniężna przechowywana elektronicznie, w tym magnetycznie, wydawana, z obowiązkiem jej wykupu, w celu dokonywania transakcji płatniczych, akceptowana przez podmioty inne niż wyłącznie wydawca pieniądza elektronicznego.

Zamierzeniem ustawodawcy unijnego<sup>37</sup> było stworzenie jasnej definicji pieniądza elektronicznego, tak aby była ona technicznie neutralna, a tym samym nie ograniczała postępu technologicznego. Pieniądź elektroniczny może być przechowywany zarówno na urządzeniu płatniczym, jak i zdalnie na serwerze. Należy podkreślić, że w swojej konstrukcji pieniądź elektroniczny wykazuje większe podobieństwo do

<sup>34</sup> Zob. art. 63 ust. 3 u.p.b.

<sup>35</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, *Funkcje Narodowego Banku Polskiego*, [w:], L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie Prawo bankowe*, Warszawa 2003, s. 45.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2360 ze zm.

<sup>37</sup> Motywy 7 i 8 do aktualnie obowiązującej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE.

znaków pieniężnych niż do pieniądza bankowego. Nie cieszy się on jednak zbyt dużym zainteresowaniem<sup>38</sup>.

Wszystkie wymienione powyżej środki płatnicze można określić – oczywiście wyłącznie z perspektywy ekonomicznej – mianem pieniądza. Pełnią one bowiem funkcje, które przypisuje się pieniądzwowi; stanowią więc środki płatnicze. Nie każdy jednak z tych środków płatniczych można uznać za pieniądź w sensie prawnym.

Dokonując analizy tego zagadnienia wyłącznie z perspektywy art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, za pieniądź – przynajmniej potencjalnie – można byłoby uznać zarówno znaki pieniężne emitowane przez Narodowy Bank Polski, jak i pieniądź bankowy, lecz wyłącznie ten, który jest kreowany przez działalność NBP. Jak już zostało to bowiem wskazane wcześniej, prawo emisji pieniądza przysługuje wyłącznie i niepodzielenie NBP. Oznacza to, że prawo emisji pieniądza nie może przysługiwać bankom komercyjnym lub innym podmiotom. Tym samym już na tym etapie można wykluczyć z kategorii pieniądza w sensie prawnym pieniądź bankowy kreowany przez banki komercyjne i pieniądź elektroniczny.

### 3. Prawny środek płatniczy

Część spośród środków płatniczych występujących w praktyce obrotu, o których mowa wyżej, jest kwalifikowana jako prawny środek płatniczy (*legal tender*, niem. *gesetzliches Zahlungsmittel*). Pojęciem tym posługuje się zarówno ustawodawca krajowy (art. 32 u.NBP), jak i europejski<sup>39</sup>. Można je odnaleźć również w innych porządkach krajowych.

Pomimo że posługiwanie się w różnych ustawodawstwach pojęciem prawnego środka płatniczego jest powszechne, to brak jest jego definicji. W poszukiwaniach znaczenia tego pojęcia pomocne mogą być ustalenia poczynione na tle prawnej kwalifikacji banknotów i monet opiewających na euro. Ze względu na pojawiające się w tym przedmiocie wątpliwości w poszczególnych państwach członkowskich Komisja

<sup>38</sup> Aktualnie do rejestru prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego wpisana jest tylko jedna krajowa instytucja pieniądza elektronicznego. W znacznie większym zakresie działalność ta jest prowadzona przez podmioty zagraniczne.

<sup>39</sup> Art. 128 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) odnośnie do banknotów opiewających na euro oraz art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.Urz. UE L 139 z dnia 11 maja 1998 r., s. 1) odnośnie do monet opiewających na euro.

Europejska powołała grupę roboczą złożoną z przedstawicieli ministerstw finansów i krajowych banków centralnych państw strefy euro. Wynikiem prac grupy był raport<sup>40</sup>, którego konkluzje zostały zawarte w zaleceniu Komisji nr 2010/191/UE z dnia 22 marca 2010 r. dotyczącym zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego<sup>41</sup>. W myśl pkt 1 zalecenia Komisji 2010/191/UE, które bezpośrednio bazuje na jednomyślnych w tej sprawie ustaleniach grupy roboczej<sup>42</sup>, w sytuacji gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego powinien obejmować:

- 1) obowiązkową akceptację: jeżeli strony nie uzgodniły innych środków płatniczych, wierzyciel zobowiązania nie może odmówić zapłaty banknotami i monetami euro;
- 2) akceptację pełnej wartości nominalnej: wartość pieniężna banknotów i monet euro odpowiada wartości wskazanej na tych banknotach i monetach;
- 3) moc umarzania zobowiązań pieniężnych: dłużnik może wywiązać się ze zobowiązania pieniężnego, oferując wierzycielowi banknoty i monety euro.

Z powyższego wynika, że z pojęciem prawnego środka płatniczego wiążą się trzy właściwości<sup>43</sup>. Po pierwsze, prawny środek płatniczy jest poparty ustawowym przymusem jego przyjęcia. Tym samym wierzyciel nie może odmówić przyjęcia prawnego środka płatniczego bez popadnięcia w zwłokę. Nie oznacza to jednak, że strony nie mogą się umówić, że do rozliczenia pieniężnego dojdzie za pomocą innego środka płatniczego. Po drugie, prawny środek płatniczy powinien zostać przyjęty w pełnej wartości nominalnej (zasada nominalizmu). Po trzecie, prawny środek płatniczy ma powszechną moc umarzania zobowiązań pieniężnych zarówno o charakterze prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym.

159

<sup>40</sup> Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins, b.r., [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/elteg\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf) (dostęp: 19.11.2021).

<sup>41</sup> Dz.U. UE L z dnia 30 marca 2010 r.

<sup>42</sup> Za przyjętym w zaleceniu rozumieniem prawnego środka płatniczego opowiedział się również Rzecznik Generalny Giovanni Pitruzzelli w swojej opinii przedstawionej 29 września 2020 r. w połączonych sprawach Johannes Ditrich (C-422/19) i Norbet Häring (C-423/19) przeciwko Hessischer Rundfunk, a także sam Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w tej sprawie z dnia 26 stycznia 2021 r.

<sup>43</sup> H. Siekmann, *Legal tender in the Euro Area*, „Working Paper Series” 2018, no. 122, s. 21.

Kryterium kwalifikacji określonego środka płatniczego jako prawnego środka płatniczego ma charakter wyłącznie normatywny. Dlatego też bez znaczenia pozostają inne okoliczności, jak np. masowość stosowania określonego środka płatniczego.

Poszczególne państwa lub inne podmioty wyposażone we władztwo finansowe przyznają status prawnego środka płatniczego w szczególności znakom pieniężnym (banknotom i monetom) opiewającym na określone jednostki pieniężne emitowanym przez uprawniony do tego podmiot – najczęściej jest to bank centralny. Pojęć prawnego środka płatniczego i znaku pieniężnego – w ujęciu teoretycznoprawnym – nie można jednak uznać za tożsame. Również inne środki płatnicze mogą otrzymać status prawnego środka płatniczego (np. w Szwajcarii prawnym środkiem płatniczym oprócz banknotów i monet są również opiewające na franki szwajcarskie depozyty na każde żądanie – *a vista* – w Szwajcarskim Banku Narodowym<sup>44</sup> lub – chociaż jest to przypadek bezprecedensowy na skalę światową – bitcoin w Salwadorze<sup>45</sup>), jednak nie każdy znak pieniężny musi mieć taki status (dzieje się tak w systemach wolnej bankowości – *free banking*). Należy bowiem zauważyć, że fizyczna postać środka płatniczego pozostaje bez znaczenia dla jego kwalifikacji jako prawnego środka płatniczego. Pieniądz jest bowiem

160

charakteryzowany jako „negacja substancji”<sup>46</sup>. Z art. 31 i 32 u.NBP *explicite* wynika, że kwalifikację prawnego środka płatniczego mają wyłącznie banknoty i monety opiewające na złote i grosze emitowane przez NBP. Żaden inny środek płatniczy nie ma na gruncie prawa polskiego takiej kwalifikacji. Dotyczy to również tych środków płatniczych, których obowiązek posłużenia się nakłada ustawa. Dotyczy to w szczególności pieniądza bankowego<sup>47</sup>. Wprowadzane w tym zakresie obowiązki posługiwania się innymi środkami płatniczymi, motywowane głównie ochroną interesu publicznego, nie wpływają na istotę prawnego środka płatniczego<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Zgodnie art. 2 lit. c Bundesgesetz über die Wahrung und die Zahlungsmittel z 22 grudnia 1999 r. „als gesetzliche Zahlungsmittel gelten auf Franken lautende Sichtguthaben bei der Schweizerischen Nationalbank”.

<sup>45</sup> Nastąpiło to mocą przyjętego 9 czerwca 2021 r. przez Zgromadzenie Ustawodawcze Republiki Salwadoru dekretu numer 57.

<sup>46</sup> S. Simitis używa określenia „Negation der Substanz” – S. Simitis, *Bemerkungen zur rechtlichen...*, s. 416.

<sup>47</sup> D. Cyman, *Elektroniczne instrumenty płatnicze a bezpieczeństwo uczestników rynku finansowego*, Warszawa 2013, s. 50.

<sup>48</sup> Odnośnie do banknotów i monet euro zdanie 2 motywu 19 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro

Z powyższego wynika, że pieniądzem w sensie prawnym są wyłącznie te środki płatnicze, które z mocy ustawy uzyskują kwalifikację prawnego środka płatniczego<sup>49</sup>. Dlatego też należy uznać, że prawny środek płatniczy to synonim pieniądza w sensie prawnym.

## 4. Podsumowanie

Z prowadzonych rozważań wynika, że pojęcie pieniądza w ujęciu prawnym jest znacznie węższe niż to przyjmowane na gruncie nauk ekonomicznych. Pieniądzem w ujęciu prawnym są bowiem wyłącznie te środki płatnicze, które są wyposażone przez ustawodawcę w status prawnych środków płatniczych.

Z brzmienia art. 227 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP wprost wynika, że NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Artykuł 4 u.NBP ujmuje tę problematykę nieco odmiennie, wskazując, że NBP przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej. Biorąc jednak pod uwagę to, że w aktualnym stanie prawnym pojęcie pieniądza – rozumianego jako prawny środek płatniczy – obejmuje wyłącznie znaki pieniężne opiewające na złote i grosze i emitowane przez NBP, należy uznać, że obydwie normy mają tożsamą treść.

Konstytucja RP, powierzając emisję pieniądza, a więc prawnego środka płatniczego, wyłącznie NBP, wyłącza zarazem dopuszczalność powierzenia tej funkcji jakimkolwiek innemu podmiotowi. Kompetencja NBP, będąca składową władztwa finansowego, ma charakter wyłączny i niepodzielny. W świetle niebudzącego wątpliwości brzmienia art. 227 ust. 1 Konstytucji RP kompetencja do emisji prawnego środka płatniczego nie może być ani przenoszona, ani współdzielona<sup>50</sup>.

---

wprost wskazuje, że ograniczenia w płatnościach dokonywane w banknotach i monetach, ustanowione przez państwa członkowskie ze względu na interes publiczny, nie są niezgodne ze statusem banknotów i monet euro jako pełnoprawnego środka płatniczego, o ile istnieją inne dostępne pełnoprawne środki regulowania długów walutowych.

<sup>49</sup> H. Siekmann, *Legal tender...*, s. 6.

<sup>50</sup> Wyłączna kompetencja NBP do emisji pieniądza obejmuje zarówno banknoty, jak i monety. Konstytucja RP nie dopuszcza więc możliwości powierzenia emisji monet władzy wykonawczej, chociaż należy wskazać, że emisja monet przez władzę wykonawczą ma długą historię. Rozwiązanie takie przyjęte jest np. w odniesieniu do monet euro – zob. art. 128 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Przepis ten nie wyklucza natomiast możliwości poszerzenia katalogu prawnych środków płatniczych, jeżeli tylko wyłączne prawo ich emisji będzie przysługiwać NBP.

## Bibliografia

- Baka W., *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Warszawa 2001.
- Bank for International Settlements, *Cryptocurrencies: looking beyond the hype*, [w:] *BIS Annual Economic Report 2018*, 2018, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018e5.pdf> (dostęp: 19.11.2021).
- Baranowski P., Gajewski P., *Banki. Polityka pieniężna*, [w:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2018.
- Cyman D., *Elektroniczne instrumenty płatnicze a bezpieczeństwo uczestników rynku finansowego*, Warszawa 2013.
- Cyman D., *Pieniądz jako wartość konstytucyjna*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- 162 Dybowski T., Pyrzyńska A., *Świadczenia pieniężne*, [w:] K. Osajda (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, Warszawa 2020.
- Fojcik-Mastalska E., *Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Galbraith J.K., *Money: Whence It Came, Where It Went*, London 1975.
- Góral L., Koperkiewicz-Mordel K., *Komentarz do art. 227*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Herger N., *Understanding Central Banks*, Cham 2019.
- Knakiewicz Z., *Problemy kreacji pieniądza i regulacji obiegu pieniężnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4.
- Knapp F.G., *Staatliche Theorie des Geldes*, Leipzig 1905.
- Koperkiewicz-Mordel K., *Funkcje Narodowego Banku Polskiego*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie Prawo bankowe*, Warszawa 2003.
- Niedziółka P., *Ryzyko płynności*, [w:] M. Zaleska (red.), *Bankowość*, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 1.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004.

- Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins*, b.r., [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/elteg\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf) (dostęp: 19.11.2021).
- Siekmann H., *Legal tender in the Euro Area*, „Working Paper Series” 2018, no. 122.
- Simitis S., *Bemerkungen zur rechtlichen Sonderstellung des Geldes*, „Archiv für die civilistische Praxis” 1960/1961, Nr. 5.
- Vischer F., *Geld- und Währungsrecht im nationalen und internationalen Kontext*, Basel 2010.
- Wojtczak-Samoraj D., *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Zawadzka (red.), *Ustawa o Narodowym Banku Polskim. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Żmij G., *Prawo waluty*, Kraków 2003.