dr Ryszard Piotrowski

1. Kryzys gospodarczy, którego rozmaite przejawy i skutki coraz częściej dają o sobie znać, jest zjawiskiem trudnym do pogodzenia z konstytucyjnymi założeniami gospodarki i państwa. Zagrożenie wartości pieniądza generowane przez system bankowy z perspektywy ustawy zasadniczej wydaje się niemożliwe. To przecież niezależność banku centralnego od parlamentu i władzy wykonawczej ma nas uchronić przed tym niebezpieczeństwem. Podstawowe zagrożenie dla gospodarki ustawa zasadnicza dostrzega właśnie w obniżeniu wartości pieniądza ze wszystkimi tego konsekwencjami dla obywateli, związanymi z także z zagrożeniem rozwoju gospodarczego. Z konstytucyjnej perspektywy źródłem tego zagrożenia jest przede wszystkim rząd i większość parlamentarna, gotowi sprowadzić inflację byle tylko zasłużyć na względy wyborców. Konstytucja wzmacnia zatem pozycję ustrojową banku centralnego, by uchronić go przed naciskami politycznymi, zakazuje pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w banku centralnym, a także zabrania zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

W myśl konstytucji Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Bank ten odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Niezależność banku centralnego, chociaż nie znalazła odzwierciedlenia w Konstytucji RP jako zasada ustrojowa, została uznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za konsekwencję założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ma to uzasadnienie historyczne, prawnoporównawcze i wynikające z praktycznego doświadczenia wzajemnych relacji władzy politycznej i banku centralnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na apolityczności tego banku. NBP działa w obszarze finansów publicznych, ale jego kompetencje zostały oddzielone od kompetencji rządu oraz parlamentu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to jednak realizowanie przez NBP powierzonych mu konstytucyjnie zadań w dużym stopniu wymaga jego niezależności .
W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazuje na rozmaite aspekty niezależności NBP wyróżniając niezależność finansową (polegającą na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego), niezależność funkcjonalną oraz niezależność instytucjonalną, która dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku. Przepisy Konstytucji odnoszące się do Narodowego Banku Polskiego wskazują, że ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego. Zdaniem Trybunału niezależność NBP odpowiada intencjom twórców Konstytucji, by – jak stwierdza doktryna - wobec wstrząsów i niepokojów życia politycznego zachować względną autonomię polityki pieniężnej państwa w interesie jej stabilności i przewidywalności, a tym samym równowagi gospodarki narodowej.

W świetle rozwiązań konstytucyjnych banki, a zwłaszcza bank centralny, postrzegane są jako czynnik sprzyjający wartości pieniądza nie zaś odwrotnie. Scenariusz, w którym banki okazują się źródłem zagrożeń dla gospodarki wydaje się z punktu widzenia twórców konstytucji nieprawdopodobny. Konstytucja stawia przecież na własność prywatną, czyniąc ją – obok wolności działalności gospodarczej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów

społecznych – jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W praktyce funkcjonowania ustroju państwa nie udaje się zachować równowagi między owymi filarami gospodarki. Własność prywatna, dodatkowo wzmocniona gwarancjami konstytucyjnymi i zawartymi w prawie europejskim, których poskąpiono zwłaszcza dla zagwarantowania solidarności partnerów społecznych, sprzyja umiędzynarodowieniu gospodarki, spotęgowanemu przez procesy globalizacji. Powoduje to relatywizację konstytucyjnych reguł i gwarancji. Rząd owszem, prowadzi politykę wewnętrzną, ale w konstytucyjnych granicach wyznaczonych przez gwarancje dla własności prywatnej, a co za tym idzie – w ramach europejskich i globalnych uwarunkowań redukujących jego rolę do reagowania na zagrożenia, na których powstanie nie miał żadnego wpływu. Globalizacja sprowadza do swego rodzaju pobożnych życzeń postanowienia konstytucji dotyczące niezależności banku centralnego i związaną z nimi koncepcję trwałości pieniądza, jako podstawy własności prywatnej. Tego rodzaju własność wydaje się nader kruchą podstawą społecznej gospodarki rynkowej, zwłaszcza w dziedzinie nieruchomości i ubezpieczeń.

Dająca się obecnie zauważyć bezsilność wielkich potęg politycznych wobec paroksyzmów wolnego rynku, to - jak się wydaje – istota obecnego kryzysu, który polega na niemożności rozwiązania problemów przez współczesne państwa demokratyczne, stwarzające ramy dla funkcjonowania gospodarki, która rządzi się własnymi prawami i podlega ograniczonej kontroli, co dotychczas było uważane za jedną z gwarancji demokratycznego charakteru państwa. Okazało się jednak, że ów brak kontroli i przeświadczenie o dobroczynnych skutkach mechanizmów rynkowych dla wolnego rynku może w konsekwencji sparaliżować rozwój gospodarczy i zagrozić wolności działalności gospodarczej. W każdym razie współczesne państwa demokratyczne okazują się bardziej bezsilne wobec cyklu koniunkturalnego w gospodarce i niepohamowanej chciwości bankierów oraz spekulantów giełdowych, aniżeli wobec terrorystów.

Wolność działalności gospodarczej, o której mowa w Konstytucji RP jako o zasadzie ustrojowej, nie jest możliwa bez ponoszenia przez system bankowy odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza, co z kolei wyklucza uzależnienie banku centralnego od podmiotów prowadzących politykę gospodarczą, a więc rządu, a także ustawodawcy. Podstawą ustroju gospodarczego jest własność prywatna, a więc ingerencja prowadząca do ograniczenia wartości pieniądza może prowadzić do ograniczania podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności w następstwie spadku wartości zasobów finansowych.

Skoro zasada własności jest fundamentem porządku społecznego państwa, to jego obowiązkiem pozostaje zagwarantowanie ochrony własności, przy czym obowiązek ten – w myśl wskazań doktryny – trzeba rozumieć szeroko, zarówno jako zakaz nieuzasadnionego wkraczania w prawo własności, jak też jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający nabywaniu prawa własności i niezakłóconemu czynieniu użytku z tego prawa. Zagrożenie dla wartości pieniądza może przecież prowadzić do zakłócenia użytku z prawa własności.

2. Kryzys – rozumiany jako brak możliwości rozwiązania problemu - jest pojęciem, które nie pojawia się w konstytucji. Ustawa zasadnicza jednak, po rozdziale o finansach publicznych, zawiera rozdział o stanach nadzwyczajnych, który dotyczy postępowania „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”. Żaden ze znanych konstytucji stanów nadzwyczajnych nie może być podstawą do przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu. Spekulacje finansowe zmierzające do osłabienia wartości pieniądza

nie są przecież ani „zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”, ani też nie są skutkiem „katastrofy naturalnej lub awarii technicznej noszących znamiona klęski żywiołowej”. Może się jednak okazać, że skutki kryzysu będą prowadziły do zagrożeń porządku publicznego.

Pojęciem kryzysu posługuje się ustawa o zarządzaniu kryzysowym, które – w myśl jej przepisów – polega „na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” nie uzasadniających jednak „wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych”, o których mowa w Konstytucji. W rozumieniu ustawy kryzysem jest sytuacja będąca „następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych”. W świetle ustawy jeszcze nie ma więc u nas kryzysu, chociaż władze publiczne nie korzystają z możliwości odwołania się do przepisów i w sprawie kryzysu są chyba innego zdania niż ustawodawca, ale sama ustawa znalazła się w stanie zagrożenia, ponieważ została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego.

Kryzys gospodarczy nie jest kryzysem konstytucyjnego ustroju państwa ani wartości, które stanowią podstawę tego ustroju. Doświadczenia sprzed kilkudziesięciu lat przypominają jednak, że droga od kryzysu gospodarki do kryzysu demokracji jest krótka. Kłopoty gospodarcze przysparzają nośności i atrakcyjności projektom populistycznym. Zarzut impossybilizmu skierowany przeciw zasadzie podziału władz i związanym z nią regułom demokracji konstytucyjnej jest o wiele bardziej przekonywujący w sytuacji zwiększonych oczekiwań wobec rządu, niezależnie od tego, czy jest on w stanie skutecznie wypełniać składane obietnice. Spadek wartości pieniądza przysparza popularności projektom potanienia demokracji, a więc rezygnacji z budżetowego finansowania partii, zmniejszenia liczby posłów i likwidacji Senatu, a przy okazji usunięcia z konstytucji postanowień dotyczących zadań państwa w dziedzinie polityki społecznej. Wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe stanowią jednak negatywną przesłankę dla dokonywania zmian w ustawie zasadniczej. Tego rodzaju zmiany przeprowadzone w niewłaściwym czasie mogą przecież – niezależnie od intencji projektodawców – przekształcić kryzys gospodarczy w zagrożenie dla stabilności ustroju demokratycznego i jego instytucji potęgując w ten sposób i utrwalając negatywne zjawiska gospodarcze. Kryzys jest więc złym doradcą w sprawie zmian w Konstytucji. W trakcie kryzysu ludzie tracą głowy i zgadzają się na nadmierną koncentrację władzy, a potem niektórzy z nich mogą je stracić na zawsze. O ile przyczyny kryzysu gospodarczego pozostawały, jak można sądzić, poza naszym zasięgiem, to od ustrojodawcy zależy, czy osłabienie gospodarki nie spowoduje regresu demokracji konstytucyjnej i przekreślenia znajdującej wyraz w konstytucji koncepcji państwa o orientacji społecznej. Kryzys, o którym mowa, wymaga ponownego przemyślenia roli państwa w sferze gospodarki i życia społecznego. Minimalizowanie roli państwa w społecznej gospodarce rynkowej może prowadzić do zagrożenia własności prywatnej, a to stwarza ryzyko także dla konstytucyjnego ustroju państwa.

Ryszard Piotrowski, *dr nauk humanistycznych, prawnik, konstytucjonalista, Wydział Prawa UW*