

Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego a funkcjonowanie organów władzy państwowej

Wstęp

Wpływ czynników ekonomicznych na kształtowanie i układ przepisów prawa w istotny sposób oddziałuje na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Nie dziwi zatem fakt, że ekonomiczna analiza prawa stała się przedmiotem zainteresowania zarówno prawników, jak i ekonomistów. Nurt ekonomicznej analizy prawa (ang. *law and economics*) pojawił się już w rozważaniach starożytnych autorów. Dotyczył on kwestii związanych z filozoficznym oraz politycznym pojmowaniem procesów, a także uwarunkowań gospodarczych ekonomicznego rezultatu powszechnie obowiązującego prawa. Badania ekonomiczno-społecznych skutków działania prawa miały dać odpowiedź na pytanie, w jaki sposób prawo może być ekonomicznie efektywne, a także czy można zapewnić większą przewidywalność i spójność jego zastosowania, uwzględniając koszty powstawania instytucji i tworzenia prawa oraz potrzeby i korzyści obywateli. Od Arystotelesa, Platona, poprzez Niccolo Machiavellego, Thomasa Hobbesa, Adama Smitha, aż po najnowsze sukcesy szkoły chicagowskiej, szkoły New Haven, szkoły Virginii trwają analizy dotyczące wpływu polityki państwowej, kształtowania struktur władzy oraz

przepisów prawa, a także interwencjonizmu organów w przypadku nieprawidłowego funkcjonowania rynku¹.

Główne założenia ekonomicznej analizy prawa dotyczą stwierdzenia zależności (bądź ich braku) pomiędzy *stricte* ekonomicznymi procesami a stanowieniem oraz późniejszym stosowaniem prawa, badania struktury władzy publicznej i wszelkich procesów zachodzących w tym czasie. Nie bez znaczenia jest również to, że prawo (poprzez konkretne regulacje) oraz organy władzy państwowej, często za pomocą narzędzi ekonomicznych, regulują sytuację prawną jednostki, co przekłada się na funkcjonowanie gospodarki i kreowanie sytuacji rynkowej podmiotów uczestniczących w procesach rynkowych. W tym celu ekonomiczna analiza prawa, posługując się metodami typowo ekonomicznymi, próbuje przedstawić relacje zachodzące między ekonomią a prawem. Za pomocą mikroekonomii analizuje decyzje podmiotów, takich jak gospodarstwa domowe, podmioty państwowe i prywatne przedsiębiorstwa, oraz czynniki i procesy wytwórcze zachodzące na rynku. Z kolei makroekonomia swoim zakresem obejmuje badania dotyczące funkcjonowania gospodarki, przy czym pod uwagę bierze głównie czynniki prawotwórcze, takie jak inflacja, bezrobocie, wzrost i rozwój gospodarczy, relacje popytu, podaży i ceny².

Ekonomia i prawo pozostają ze sobą w symbiozie naukowej. Ekonomiczna analiza prawa skupia się zatem na kwestiach dotyczących badania tzw. teorii racjonalnego wyboru adresatów norm prawnych w związku z obowiązywaniem określonych aktów prawotwórczych. Istotne jest to, że oprócz uregulowań ustawowych (czy aktów prawnych niższej rangi) decydujący wpływ na postępowanie człowieka mają w coraz to większym stopniu umowy międzynarodowe, orzeczenia sądów, nierzadko również prawo zwyczajowe. Ponadto człowiek jako istota ekonomicznie racjonalna (tzw. *homo oeconomicus*) ma na celu wyłącznie własny dobrobyt, zatem dąży do tego, aby nawet w przypadku ograniczonego dostępu do pewnych dóbr osiągnąć

¹ K. Rączka, *Otwarcie konferencji*, [w:] T. Giaro (red.), *Ekonomiczna analiza prawa. XV Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 7 marca 2014 roku*, Warszawa 2015, s. 7–8.

² J. Mierzejewska-Majcherek, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2007, s. 45–46.

maksymalny rezultat ekonomiczny. W związku z powyższym prawo powinno być w sensie ekonomicznym efektywne o tyle, o ile zapewni się wysoką wydajność produkcji i alokacji dóbr. Elementy te można obliczyć, używając narzędzi ekonomicznych³. Do wskazania, czy przesłanki te faktycznie miały miejsce, służy ekonomiczna analiza w ujęciu pozytywnym (dotyczy badania danej instytucji prawnej pod względem jej funkcjonowania i skutków) oraz normatywnym (określa, czy podjęte przez prawodawcę środki prawne są właściwe, i wskazuje, jakich powinien użyć, by uzyskać zamierzony cel)⁴.

Jedną z gałęzi prawa, którą zajmuje się ekonomiczna analiza prawa, jest prawo konstytucyjne. Konstytucja, jako ustawa zasadnicza określająca porządek prawny państwa, funkcjonowanie podstawowych organów władzy publicznej, a także prawa i obowiązki obywateli, stanowi fundament porządku prawnego z punktu widzenia zarówno państwa, jak i obywateli. Ze względu na to, że uwarunkowania wynikające z oddziaływania ekonomii na prawo podlegają coraz to szerszej analizie naukowej, celem niniejszego opracowania jest wskazanie, czy i w jaki sposób ekonomia może mieć wpływ na proces tworzenia i stosowania prawa, strukturę władz, ustrój kraju czy zakres praw i wolności obywateli. W artykule wskazano zagadnienia ogólne związane z ekonomiczną analizą prawa konstytucyjnego w wyżej wymienionych aspektach, odnoszących się do relacji zachodzących pomiędzy prawem a wzrostem ekonomicznym państwa.

1. Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego. Pojęcia i zagadnienia wstępne

System prawa powinien zawierać uporządkowany katalog źródeł prawa powszechnie obowiązujących na danym terytorium. W tym celu racjonalny ustawodawca określa w zasadniczym akcie prawnym,

³ J. Stelmach, *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] J. Stelmach, M. Soniewicka (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawnych*, Warszawa 2007, s. 13–15.

⁴ R.T. Stroński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and Economics)*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 490.

jakim jest konstytucja, zasady funkcjonowania państwa, najważniejszych organów administracji publicznej, a także określa gwarantowane obywatelom wolności i prawa oraz należące do nich obowiązki, istotne nie tylko z punktu widzenia samego prawa, ale również ekonomii. Dla przykładu można wskazać, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, jako akcie prawnym najwyższej rangi, najważniejsze znaczenie mają zasady odnoszące się do trójpodziału władzy (według art. 10 ust. 1 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) czy decentralizacji władzy publicznej (czyli zwiększenia pozycji i udziału samorządu terytorialnego w aspekcie prawnym, społecznym i gospodarczym, wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – art. 15 i 16 Konstytucji RP). Konstytucje stanowią przedmiot badań wielu dziedzin, takich jak chociażby: ekonomia konstytucyjna (dokonuje analizy ograniczeń w podejmowaniu określonych wyborów przez podmioty aktywne ekonomicznie i wpływu prawno-konstytucyjnych reguł na podjęte przez nie działania oraz procesy gospodarcze)⁶, teoria wyboru publicznego (określa sposób wyboru kandydatów pełniących funkcje publiczne w zależności od rachunku ekonomicznego wyborcy, wykazuje związki istniejące między ekonomią a polityką)⁷, nowa ekonomia instytucjonalna (wykazuje zainteresowanie połączeniem teorii ekonomicznych z filozofią, prawem, polityką i naukami społecznymi) czy wreszcie ekonomiczna analiza prawa (analiza prawa przy użyciu teorii i narzędzi ekonomicznych).

Z perspektywy ekonomii konstytucje zawierają zbiór ustanowionych reguł (przepisów prawnych), z których w wyniku wykładni można uzyskać normy (wypowiedzi, które określonym podmiotom-adresatom nakazują sposób postępowania w określonych okolicznościach

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁶ Polityka, *Ekonomia konstytucyjna*, <http://www.cenzuraobywatelska.pl/Ekonomia_konstytucyjna.html> [dostęp: 20.02.2017].

⁷ Instytut Edukacji Ekonomicznej im. Ludwiga von Misesa, *Teoria wyboru publicznego*, <<http://mises.pl/blog/2013/10/09/shughart-teoria-wyboru-publicznego/>> [dostęp: 20.02.2017].

albo go zakazują)⁸. Rolą przepisów jest ingerencja, a tym samym ograniczanie działań podejmowanych przez jednostki dążące do osiągnięcia swoich zamierzeń. Termin „konstytucja” w ujęciu ekonomicznym może oznaczać zarówno ograniczenia, jakie jednostki poprzez własne działania nakładają na siebie (tzw. prywatna konstytucja), te wynikające z relacji międzyludzkich i odnoszące się do wzajemności postępowania (np. poprzez małżeństwo) czy ograniczenia, jakie obywatele stosują w odniesieniu do przedstawicieli władzy publicznej, bądź też *a contrario* ograniczenia, jakie organy nakładają na jednostki. Analiza ekonomiczna odnosi się w szczególności do tych dwóch ostatnich przypadków. Regulacje konstytucyjne praw i obowiązków, kompetencje władzy państwowej stanowią pewnego rodzaju zobowiązanie władzy publicznej, które ma być spełnione w rzeczywistości, aby konstytucja *de iure* (tj. reguły pod postacią powszechnie obowiązujących przepisów) przeobraziła się w konstytucję *de facto* (tj. standardy prawne mające faktyczne zastosowanie w rzeczywistości)⁹.

Przedmiotem zainteresowania ekonomicznej analizy prawa konstytucyjnego jest przede wszystkim analiza panującego w danym państwie ładu prawnego (regulowanego przez poszczególne przepisy) i porządku społecznego, czyli zachowań człowieka w aspekcie społeczno-prawnym. Badania te są prowadzone w oparciu o regulacje ustawy zasadniczej (konstytucji). Dotyczą działalności człowieka jako podmiotu prawa, a także kwestii odnoszących się do struktury, funkcjonowania i wypełniania zadań przez instytucje (organy) państwowe. Konstytucja zawiera normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym, wyznacza zatem ściśle uporządkowany i zorganizowany porządek ze względu na swoje funkcje społeczne i prywatne. Podlega badaniom ekonomistów w dwóch kierunkach. Po pierwsze, stara się ustalić uprawnienia i kompetencje przysługujące władzy państwowej wobec obywateli – analizuje, czy zostały spełnione warunki, aby wyniki podejmowanych wyborów były uczciwe, sprawiedliwe, efektywne (kierunek normatywny). Po drugie, wyjaśnia, w jaki sposób dochodzi do ustanowienia i zmian zapisów konstytucyjnych,

⁸ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 13–14.

⁹ P. Buława, K. Szmit, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012, s. 162–163.

porównuje także skutki stosowania tych norm (kierunek pozytywny)¹⁰. Rezultatem podjęcia określonej inicjatywy prawnej są skutki o znaczeniu ekonomicznym. Występują one chociażby w przypadku kwestii trójpodziału władzy czy wprowadzenia zmian w ustawie zasadniczej. Jest to ważne z punktu widzenia ekonomii o tyle, o ile występują powiązania pomiędzy kształtem konstytucji a wzrostem ekonomicznym kraju.

2. Trójpodział władzy w ramach ekonomicznej analizy prawa

Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego bada strukturę organów państwowych w oparciu o tzw. konstytucyjny trójpodział władzy na władzę: ustawodawczą (legislatywę), która zajmuje się stanowieniem, czyli tworzeniem prawa, wykonawczą (egzekutywę) umożliwiającą wykonywanie ustalonych przepisów, a zatem wprowadzenie i egzekwowanie prawa, oraz sędziowską stojącą na czele praworządności i rozstrzygającą spory w przypadku różnej wykładni aktów prawnych. Rozczłonkowanie struktur władzy na wskazane powyżej segmenty ma doniosłe znaczenie ekonomiczne, gdyż przeciwdziała pojawieniu się niekorzystnego zjawiska, jakim jest monopol. Skupienie wszystkich trzech władz w jednej instytucji oznaczałoby istnienie jedynej słusznej opcji, co miałoby oczywiście negatywne skutki zarówno w zakresie obrony praw i wolności, jak i samej sytuacji gospodarczej. Monopol w sensie ekonomicznym oznacza, że istnieje tylko jedna firma i produkt, który nie posiada substytutu, a dostęp do rynku może być zablokowany (istnieją tzw. bariery wejścia). Popyt i cena kształtuje się na o wiele wyższym poziomie niż podaż¹¹. W przypadku trójpodziału władzy poszczególne organy wzajemnie się równoważą. Oznacza to obowiązek współdziałania w przypadku prowadzenia polityki gospodarczej czy społecznej, a także regulowanie niekorzystnych z punktu widzenia państwa inicjatyw podejmowanych

¹⁰ R.T. Stroiński, op. cit., s. 490.

¹¹ J. Mierzejewska-Majcherek, op. cit., s. 103.

przez administrację. Z jednej strony monopol władzy warunkowany byłby wzrostem kosztów społecznych jej funkcjonowania, a z drugiej zapotrzebowanie obywateli w zakresie podjęcia określonych rozstrzygnięć nie zostałoby zaspokojone w dostateczny sposób ze względu na niewielką liczbę organów sprawujących władzę. W wyniku podziału władz państwo jest w stanie efektywniej i sprawniej podejmować działania, do których zostało powołane. Przejęcie obowiązków przez wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej powoduje wydajniejszą organizację i zarządzanie¹². Sprzyja temu w szczególności decentralizacja relacji pomiędzy organami administracji publicznej. Polega ona na zachowaniu pewnej samodzielności i niezależności decyzyjnej, ekonomicznej i prawnej. Z zasady tej wynika również wykonywanie zadań na własną odpowiedzialność w ramach przyznanych prawem kompetencji. Zaletą z punktu widzenia ekonomii w tym przypadku jest to, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania publiczne jako niezależne podmioty, jednocześnie uzyskując dotacje z budżetu państwa. Sprzyja to zapotrzebowaniu obywateli na sprawniejsze rozwiązywanie problemów prawnych ze względu na ułatwiony dostęp do zasobów będących w posiadaniu organów znajdujących się na najniższym szczeblu administracji publicznej¹³. W rzeczywistości zatem władze państwowe i samorządowe oddziałują na siebie, podejmując wspólne decyzje mające znaczenie dla kraju. Można stwierdzić, że trójpodział władzy zapobiega zaistnieniu w ramach porozumień czy praktyk określonych grup politycznych zachowań, których skutkiem byłoby przejęcie kontroli nad państwem przez jedną partię prezentującą niemożliwe do zaakceptowania przez innych poglądy. Jako równorzędni partnerzy muszą szukać rozwiązań kompromisowych i dążyć do ustalenia jak najlepszych zasad współpracy w celu wprowadzenia zmian, szukać rozwiązań korzystnych dla wszystkich stron.

W literaturze wskazuje się na liczne skutki oddzielenia władzy ustawodawczej od władzy wykonawczej. Najistotniejszym z nich jest to, że konieczność uzyskania zatwierdzenia przez władzę

¹² R.T. Stroiński, op. cit., s. 492.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 136–137.

wykonawczą (np. podpisu) uchwalonych przez legislaturę nowych rozwiązań prawnych zwiększa koszty transakcyjne (koszty powstałe w wyniku zbierania i przetwarzania informacji związane z etapem zawierania transakcji, a także powstałych zobowiązań)¹⁴, a tym samym odsuwa w czasie wejście w życie nowych przepisów, wpływając na popyt tworzenia nowych regulacji prawnych, który maleje. Warto zauważyć, że nowelizacje aktów prawnych są ekonomicznie niekorzystne, gdyż generują wysokie koszty transakcyjne związane z ich przeprowadzeniem. Uregulowanie tych kwestii w konstytucji danego państwa powoduje natomiast zmniejszenie kosztów dotyczących wykładni przepisów z tego względu, że organy próbujące rozwiązać indywidualną sytuację prawną kierują się ogólnymi rozwiązaniami mającymi swoje podstawowe odzwierciedlenie w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Z kolei wydatki obywateli związane z pojawieniem się nowych regulacji z jednej strony mogą spowodować wzrost wydatków przy nieelastycznym popycie, gdy określone grupy będą wskazywały na niezbędność ich wprowadzenia bądź gdy nowe rozwiązania są pożądane, lecz nie są niezbędne (wówczas nastąpi spadek popytu przy jego elastyczności). W wyniku podziału władzy inne znaczenie zyskał lobbing i wydatki z nim związane. Aby zablokować określone inicjatywy ustawodawcze, wystarczą koneksje choćby w jednym z organów zajmujących się zmianą prawa, a w przypadku wydania nowego aktu potrzebne jest już poparcie większości. Ekonomiści wypracowali model podziału władz, który stanowi wyznacznik badania zachowania poszczególnych organów we wzajemnych relacjach między sobą. Zastosowanie ma tutaj teoria gier. Istotną kwestią jest skupienie się obu władz, wykonawczej i sędziowskiej, na osiągnięciu rozwiązania kompromisowego (zwanego punktem kompromisowym), umożliwiającego równy udział w tzw. podziale nadwyżki kooperacyjnej. Znaczenie ma tutaj także pozycja organów podejmujących inicjatywę prawodawczą, jej powodzenie zależy od umiejętnego zachowania stron i podjęcia rozstrzygnięcia ostatecznie

¹⁴ Narodowy Bank Polski, Portal Edukacji Ekonomicznej, *Koszt transakcyjny*, <<https://www.nbpportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/koszt-transakcyjny>> [dostęp: 20.02.2017].

jak najbardziej korzystnego dla ogółu. Odbywa się to często w trybie przyjęcia i zaakceptowania przez organ oferty danego rozwiązania zaproponowanego przez drugi organ (zasada *take it or leave it*)¹⁵.

Władza sądownicza pełni niezwykle ważną funkcję związaną z wykładnią aktu prawnego. Skoro organy wykonawcze i ustawodawcze są odpowiedzialne za wydawanie i wdrażanie określonych przepisów w życie, to przepisy te powinny być skonstruowane w taki sposób, aby sytuacja obywateli uległa poprawie w stosunku do stanu wynikającego z poprzednio obowiązującego prawa. Należy zatem realizować postulat użyteczności ekonomicznej i społecznej powodującej efektywność działań podejmowanych przez jednostki. Celem postępowania sądowego z ekonomicznego punktu widzenia jest użycie jak najmniej uciążliwych środków wyegzekwowania prawa. Organy sądowe posiadają, oprócz doskonałej wiedzy co do stanu prawnego danej sprawy, również określone informacje faktyczne pochodzące od uczestników procesu, dokumenty czy inne dowody pozwalające na ustalenie właściwego rozstrzygnięcia w sprawie. Niestety, w wyniku błędnych orzeczeń sądowych mogą pojawić się koszty społeczne związane z wydatkami ponoszonymi na rzecz osoby ubiegającej się o odszkodowanie (choćby w przypadku zasądzenia na jej rzecz odszkodowania za przedłużający się, nieuzasadniony pobyt w areszcie) czy podjęcia rozprawy na nowo (np. spowodowane pojawieniem się kluczowego dowodu w sprawie, wcześniej nieznanego organom). Koszty te mogą mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne znaczenie dla budżetu państwa i obywateli. Odszkodowanie zasądzone przez sąd powoduje straty Skarbu Państwa, jednakże procesy cywilne wnoszone z powodztwa prywatnego stanowią wymierny wpływ finansowy i oddziałują korzystnie na stan zasobów pieniężnych budżetu. Warto wspomnieć, że koszty administracyjne występują w zasadzie od samego początku, czyli od złożenia pozwu, przez postępowanie sądowe, powołanie biegłych, wskazanie dowodów, aż do dalszych faz postępowania, np. apelacji. Na uwagę zasługuje również fakt, że w związku ze wzrostem liczby roszczeń zwiększa się zapotrzebowanie na usługi świadczone przez prawników (podaż). Z kolei większa liczba prawników

¹⁵ P. Buława, K. Szmit, op. cit., s. 164–166.

na rynku oznacza intensywniejszą konkurencję na rynku usług prawniczych i może skutkować obniżeniem cen usług. Sama minimalizacja kosztów społecznych procesów sądowych jest oczywiście możliwa, chociażby w przypadku dobrowolnej wymiany dowodów między stronami czy udzielenia pomocy prawnej przez sąd¹⁶.

Jak widać, także i w tym przypadku ekonomia ma ogromne znaczenie społeczne. Ponadto analiza ekonomistów dotyczy badania niezależności organów władzy sądowniczej poprzez organizację jurysdykcji, motywację w działaniach sędziów czy, jak wskazano powyżej, sam proces sądowy. Władza sądownicza przy interpretacji przepisów ustaw, a zatem w całym postępowaniu sądowym, zachowując swoją niezależność, będzie działała zgodnie z zamysłem ustawodawcy danego aktu prawnego. Ekonomiści wskazują na interesującą taktykę zwaną rolą grup interesu, których to działalność polega na tzw. lobbowaniu wśród struktur władzy ustawodawczej określonych unormowań prawnych, korzystnych z punktu ich funkcjonowania¹⁷. Potrzebne jest zatem określenie jednolitych i stabilnych ram tworzenia i stosowania prawa oraz niezależne sądownictwo działające w granicach prawa. Autonomia rozstrzygania w sprawach procesowych zwiększa zaufanie obywateli do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i daje gwarancję przestrzegania prawa. W wymiarze ekonomicznym instytucje państwowe są zobligowane do spełnienia politycznych obietnic, co przekłada się na wzrost gospodarczy państwa i użyteczną rolę organów administracji publicznej.

3. Prawa i wolności konstytucyjne a wybór przedstawicieli władzy

Oprócz funkcjonowania i struktury organów wykonujących władztwo administracyjne konstytucja reguluje również kwestie odnoszące się do wolności i praw obywatela jako podmiotu prawa. Wiele

¹⁶ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, tłum. J. Bełdowski, K. Metelska-Szaniawska, Warszawa 2011, s. 508-509, 520.

¹⁷ P. Buława, K. Szmit, op. cit., s. 166-167.

zasad odnosi się do kwestii związanych z podejmowaniem określonych procesów gospodarczych. Przede wszystkim dotyczy to postulatów równości wobec prawa i równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP), wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP), ochrony własności i wolności oraz praw nabytych (art. 64 i art. 31 Konstytucji RP). Jednakże właściwe organy administracji w przypadku wyraźnego zagrożenia interesów publicznych mogą w sposób władczy regulować sytuację prawną podmiotów, gdy istnieje wyraźnie ustanowione upoważnienie ustawowe do ograniczania korzystania z praw, wolności obywateli, chociażby w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa czy porządku publicznego państwa. Przykładem może być również reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej poprzez ubieganie się o koncesje, zezwolenia czy pozwolenia bądź wywłaszczenia nieruchomości¹⁸. Równoprawne zdają się być wolności i prawa zarówno o charakterze osobistym oraz politycznym, jak i ekonomicznym, socjalnym czy kulturalnym. Skoro działania podejmowane przez władzę mają pomóc jednostce w uzyskaniu odpowiednich dóbr czy usług, a także powinny dążyć do minimalizacji kosztów transakcyjnych, w kosztach powinno uczestniczyć równomiernie całe społeczeństwo.

Obywatele dzięki regulacjom konstytucyjnym mają możliwość bezpośredniego udziału w procesach rynkowych, nie są bowiem co do zasady skrzępowani działaniami innych jednostek czy przymusem państwowym. Według badań przedstawicieli ekonomii konstytucyjnej, przy założeniu, że nie istnieją koszty podejmowania decyzji, prawa ustanowione konstytucją stałyby się niepotrzebne, gdyż jednostki byłyby w stanie samodzielnie dochodzić swoich praw w efektywny sposób. Stabilność i użyteczność rozwiązań zapewnia optymalne i racjonalne zachowania podmiotów i działania wobec nich, obniżając w rezultacie koszty transakcyjne. Korzystnym rozwiązaniem ekonomicznym jest uregulowanie w konstytucji środków ochrony wolności i praw przysługujących obywatelom. Zawarte w art. 77–80 Konstytucji RP kwestie

¹⁸ A. Chelmoński, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Milicz 2000, s. 12–15.

odnoszą się do prawa do wynagrodzenia szkody, otwartej drogi sądowej, zaskarżania orzeczeń, wnoszenia skarg do odpowiednich instytucji. Aspekty te ulegają uszczegółowieniu w ustawach.

Panaceum zapewniającym jednostce indywidualną ochronę jest przyjęcie strategii odzwierciedlającej założenie użyteczności publicznej, zgodnie z którym to, co pozytywne dla ogółu społeczeństwa, jest dobre także dla danego podmiotu. Ciężar ponoszenia kosztów społecznych uznaje się za efektywnie korzystny, gdy wszyscy mają okazję partycypować w zyskach. Nauka zajmuje się prawami jednostki, badając różnego rodzaju dylematy prawne. Dotyczy to zarówno analizy teorii praw własności (z jednej strony poprzez realizację tego prawa w nieskrępowany sposób, z drugiej poprzez wyznaczenie ich ekonomicznej funkcji pod postacią opodatkowania własności czy kwestie związane z wywłaszczeniem), jak i teorii praw obywatelskich, odnoszących się do wolności politycznych, słowa czy pozycji rynkowej. Istotne wydaje się wskazanie zależności pomiędzy ukształtowaniem polityki władzy a gospodarką. Ustrój państwa wpływa bowiem nie tylko na organizację i strukturę organów administracji, ale również na zachowania rynkowe, polegające na użyciu określonych środków finansowych czy osobowych, i kreowanie w ten sposób relacji administracja-polityka¹⁹.

Ekonomiczną korzyść w przypadku reelekcji odnoszą również same podmioty pełniące funkcje publiczne, dlatego tak ważne jest wskazanie doniosłości analizy zasad prawa wyborczego. Wiadomo bowiem, że działania podejmowane przez władzę w celu poprawy sytuacji prawnej obywateli w dalszej perspektywie służą użyteczności organów i sprzyjają powtórny wyborom na określone stanowisko. W kampanii wyborczej liczy się zatem zagwarantowanie jak największej liczby obietnic, które oczywiście mają zostać zrealizowane w przypadku reelekcji, dlatego kluczowe jest osiągnięcie poparcia wyborców w głosowaniu. W tym czasie pojawiają się charakterystyczne grupy interesów (zwane grupami nacisku), czyli grona osób bądź instytucji próbujących wywierać wpływ na kandydatów, aby ci uczynili zadość ich interesom ekonomicznym, a w zamian za to

¹⁹ P. Buława, K. Szmit, op. cit., s. 168-169.

proponujących pomoc w wygraniu wyborów. Grupa nacisku powstaje w przypadku, kiedy przewidywalne korzyści przewyższają koszty jej zorganizowania. Tworzenie prawa służącego określonym grupom interesu jest o tyle niebezpieczne, że lobby może stać się silniejsze od samej władzy i to ono w rzeczywistości będzie kształtować procesy ustawodawcze w państwie. Powinno się pamiętać o kosztach transakcyjnych powstałego kolektywu, liczbie osób biorących w nim udział czy w końcu o tym, że korzyści osiągnięte w wyniku ich działania mogą odnosić się również do sytuacji innych podmiotów, które wcale o to nie zabiegały (problem gapowicza). Podaż związaną z procedurą stanowienia prawa stanowią same organy, natomiast popyt dotyczy osób, które mają temu prawu podlegać. Organ, który będzie dążyć do zapewnienia sobie jak największego poparcia, będzie kształtował przepisy tak, aby to maksymalne poparcie uzyskać pomimo spadku zadowolenia wśród innych grup społecznych. Najczęściej jednak będą wprowadzane regulacje kompromisowe, stwarzające przychyłność większości głosujących. Wybór na stanowiska władzy jest rodzajem wymiany rynkowej. Biorą w niej udział politycy mający program wyborczy (ofertę) i wyborcy, którzy decydują o tym, kto powinien sprawować władzę w kraju. Jednakże w odróżnieniu od rynku konsumpcyjnego, na którym to podmiot indywidualnie decyduje o tym, jaki towar kupuje, o wyniku wyborów stanowi kumulacja ogółu głosów, a także wpływ partii politycznych wywierany poprzez organizowanie wieców czy popieranie poszczególnych polityków na forum publicznym. Korzyść ekonomiczna dla głosującego może być zatem niewielka, jeżeli wygra inna partia niż ta, której „kibicował”, ponadto nie ma on możliwości rozliczenia kandydata, na którego oddał swój głos (może co najwyżej nie oddać na niego głosu w następnych wyborach). Jednakże mimo wszystko ludzie chodzą na wybory ze względu na poczucie patriotyzmu czy tzw. obywatelski obowiązek. Zdaniem ekonomistów decyzje podejmowane przez większość są bardziej korzystne dla procesów politycznych ze względu na to, że jednomyślność nie sprzyja efektywności. Większości nie wolno jednak pominąć praw mniejszości²⁰.

²⁰ R.T. Stroiński, op. cit., s. 492–496.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że zastosowania ekonomicznej analizy w prawie konstytucyjnym są niezwykle ważne z punktu widzenia relacji zachodzących pomiędzy prawem a ekonomią. Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego określa bowiem reguły odzwierciedlające zasady stanowienia i stosowania prawa przez instytucje prawne, wykorzystując metody i narzędzia ekonomiczne. Ład prawny, porządek społeczny, struktura, funkcjonowanie i wypełnianie zadań przez instytucje państwowe, zagadnienia trójpodziału władzy, ustroju, praw i wolności wynikających z konstytucji, wszystko to wpływa na wzrost ekonomiczny państwa. Nie bez znaczenia jest wskazanie metod, jakimi posługuje się racjonalny ustawodawca, realizując postulat efektywności i użyteczności działań w sferze publicznej. Ten wyspecjalizowany rodzaj analiz i badań umożliwia wykładnię przepisów prawa konstytucyjnego, zwłaszcza dotyczących rozstrzygnięcia co do kosztów, w których powinno partycypować całe społeczeństwo, aby cele w znaczeniu ekonomicznym zostały osiągnięte. Ekonomia sporo uwagi poświęca także pojawieniu się tzw. grup interesów, których działania mogą powodować zmiany prawa i mniej lub bardziej korzystne skutki gospodarcze. Prawnicy powinni zatem zwrócić szczególną uwagę na to, aby tworząc prawa, dopasowywać je do stale zmieniającej się rzeczywistości, na którą wpływ w ogromnej mierze mają ekonomia i zachowania rynkowe.

Economic analysis of constitutional law and functioning of the state authorities

Summary

The aim of this thesis is to point out connections and relationships existing between the economy and the law on the example of the economic analysis of the constitutional law. The author concentrates on issues connected with the functioning and the structure of state authorities within economic terms, and also examines regime of the country and the rights and freedoms

arising from the Constitution within economics-law relationship. Moreover, it is explained that the relationships between particular regulations and economic development of the state and its dynamics are not irrelevant. The economic consequences of legal phenomena reflect established provisions of law having significant impact on economic processes which are then applied by the competent public authorities. Therefore, the law treated as a public welfare determines the economic position of the country concerned. Research methods contain a comparative analysis of contents of fundamental legal acts together with the publications in this field.