

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Pisząc o nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej bardzo trudno jest opierać się na konkretach. Wynika to nie tylko z faktu, że każda konstytucja ze swej natury, nawet jeśli zawiera normy bezpośredniego stosowania, charakteryzuje się dużym stopniem ogólności. Ważniejsze jednak jest to, że Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego dotychczas z trudem i po długich dyskusjach uzgodniła zaledwie dziesięć pierwszych artykułów projektowanej konstytucji. Trudno jest także opierać się na poszczególnych projektach przygotowanych przez siły polityczne w Parlamencie i poza nim, skoro projekty te nie są wiążące. Zresztą są one omawiane w innych referatach.

W związku z powyższym ograniczę się do kilku ogólnych uwag, które nasuwają się na tle uwarunkowań historycznych towarzyszących tworzeniu nowej konstytucji. Poruszone problemy dalekie są od wyczerpującego katalogu spraw, które w tym kontekście powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w Konstytucji. Nie jestem konstytucjonalistą i mam świadomość potrzebnej pokory przy formułowaniu myśli z tego zakresu. Skupię się jedynie na czterech zagadnieniach: 1) związkach pomiędzy ciągłością historyczną państwa a treścią konstytucji; 2) treści nowej konstytucji RP w kontekście suwerenności Polski; 3) tworzeniu systemu prawa RP; 4) przykładach rozwiązań szczegółowych, ilustrujących potrzebę liczenia się z uwarunkowaniami historycznymi nowej konstytucji RP

I. Jeśli chodzi o sprawę pierwszą, należy przede wszystkim określić pojęcie ciągłości historycznej państwa, a zwłaszcza sytuację, w której dochodzi do przerwania suwerennego bytu państwa. Wobec braku jednoznacznych kryteriów w tej dziedzinie (i to nie tylko w sferze prawa, ale nawet w doktrynie polityczno-prawnej) można pozwolić sobie na własne propozycje, zgodne - jak się zdaje - z potocznym rozumieniem tej problematyki. Decydujące są tutaj co najmniej cztery czynniki określające: zasady ustroju państwa, politykę zagraniczną, kontrolę nad siłami zbrojnymi i policją oraz personalną obsadę głównych stanowisk publicznych w państwie.

Jeśli wymienione cztery dziedziny uzależnione są od woli obcego państwa i zasadnicze decyzje w tych obszarach podejmowane są przez siły zewnętrzne, należy uznać, że mamy do czynienia z brakiem suwerennego bytu danego narodu. W przypadku, gdy naród ten miał wcześniej własne państwo, można mówić o przerwaniu suwerennego bytu państwa.

Sposób utraty suwerenności państwowej może przybierać różne formy: od prymitywnej, militarno-administracyjnej okupacji, aż po wyrafinowane rozwiązania prawno-ustrojowe, stwarzające zewnętrzne formy odrębnego państwa. Państwo takie, jeśli nie ma na te rozwiązania wpływu, pozbawione jest możliwości prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, nie kontroluje wojska i policji oraz ulega zewnętrznym wpływom przy obsadzeniu najważniejszych stanowisk publicznych - jest państwem niesuwerennym.

Próby zmierzające do wykazania, że wspomniana wyżej druga forma (nieokupacyjna) jest w swej istocie jedynie ograniczeniem suwerenności, a nie jej pozbawieniem, są mało przekonujące. W obydwu bowiem przypadkach - właśnie w istotnych dla suwerennego bytu sprawach - państwo pozbawione jest możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Pozostawienie takiemu państwu większej lub mniejszej swobody w kwestiach trzeciorzędnych nie zmienia istoty sprawy i to z dwóch powodów. Po pierwsze - o marginesie wspomnianej swobody decydują siły zewnętrzne, nie jest to więc przejaw samodzielności danego państwa, lecz przyznanie mu określonego zakresu kompetencji. Po drugie - co wydaje się ważniejsze - ów margines swobody dawany jest po to, aby stwarzać pozory niepodległego bytu państwa. Ma to szczególne znaczenie w stosunkach międzynarodowych, a także przy pozyskiwaniu przychylniej opinii mniej wyrobionych politycznie obywateli.

Jakkolwiek istota pozbawienia suwerenności w obydwu przedstawionych wyżej formach jest taka sama, to jednak występują między nimi znaczące różnice. W pierwszym przypadku, tj. w sytuacji okupacji, występuje na ogół większa represyjność i mało ukrywany terror. W drugim przypadku czynniki te są zazwyczaj maskowane, choć liczba ofiar może nawet znacznie przewyższać liczbę ofiar narodu okupowanego. Historia dwóch wielkich totalizmów XX wieku dostarcza w tym zakresie dużo argumentów i wciąż odkrywanych nowych dowodów.

Można się nawet zastanawiać, czy - biorąc pod uwagę stopień hipokryzji w posługiwaniu się hasłami rewolucji francuskiej - owa druga forma pozbawiania suwerenności nie stoi moralnie niżej od pierwszej, w której zamiary okupanta są formułowane otwarcie, a globalna liczba ofiar bynajmniej nie okazuje się wyższa. Pytanie to pozostawiam bez odpowiedzi. Dla potrzeb niniejszego opracowania dalsze dociekanie tych kwestii nie jest potrzebne. Ważne jest bowiem to, że dla stwierdzenia, iż przerwy został suwerenny byt państwa, nie ma znaczenia fakt, czy nastąpiło to poprzez okupację militarno-administracyjną, czy poprzez utworzenie państwa-atarapy. W obydwu bowiem przypadkach po odzyskaniu niepodległości powstaje potrzeba określenia na nowo porządku konstytucyjnego.

Może to nastąpić albo poprzez powrót do konstytucji z okresu poprzedzającego przerwanie suwerennego bytu państwa, albo przez uchwalenie nowej konstytucji i równoczesne uchylenie tej pierwszej. Jedno i drugie rozwiązanie daje wyraz temu, że państwo odzyskało swój suwerenny byt, nie uznając legalności okresu, w którym - zgodnie z przedstawionymi wyżej kryteriami - tego suwerennego bytu było pozbawione. Jeśli natomiast tak

się nie dzieje, powstaje bardzo dwuznaczna sytuacja polityczno-prawna, w której jedynym wyjściem jest unikanie pytań na temat istoty ustroju poprzedzającego odzyskanie niepodległości. Sugeruje to prostą kontynuację prawno-państwową w stosunku do okresu, w którym suwerenny byt narodu i państwa był przerwany. Jeśli zatem po odzyskaniu niepodległości państwo decyduje się na uchwalenie nowej konstytucji, powinno się w niej znaleźć nawiązanie do dawnej i najnowszej historii. Dobrym przykładem może tu być Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921 r., która w pięknych słowach wyraża podziękowanie Opatrzności za wyzwolenie Narodu Polski z półtorawiekowej niewoli oraz nawiązuje do tradycji Konstytucji 3 Maja. Tak wyraźne deklaracje nie były już potrzebne w tekście Ustawy Konstytucyjnej z 23 IV 1935 r., skoro powstawała ona w suwerennej Polsce.

II. Nie budzi wątpliwości fakt, że Polska w okresie kilku lat po utracie niepodległości w 1939 r. znajdowała się pod okupacją III Rzeszy Niemieckiej i ZSRR. Natomiast kwestionowana lub pomijana milczeniem jest sprawa suwerenności Polski po II wojnie światowej. Co dziwniejsze - problem ten w zasadzie nie został podjęty także po 1989 r., nawet po pierwszych od półwiecza wolnych wyborach parlamentarnych.

Posługując się czterema kryteriami, o których była mowa wyżej, należy dojść do wniosku, że stan braku niepodległości Polski utrzymywał się od 1939 r. przez okres 50 lat. Początkowa forma okupacji, po 1945 r. przekształciła się w formę pozorowanej suwerenności państwa, w czasie której nasilały się bądź słabły przejawy jawnej lub skrywanej represyjności. Nawet dla bardzo mało wnikliwych obserwatorów życia publicznego jest - moim zdaniem - chyba oczywiste, że zarówno zasady ustrojowe, jak i polityka zagraniczna, kontrola nad armią i milicją oraz decydujący wpływ na obsadę najważniejszych stanowisk publicznych w Polsce zależały od czynników zewnętrznych. W związku z tym eufemizmem jest mówienie tylko o rządach totalitarnych czy autorytarnych tamtego okresu. Nie była to zresztą specyfika Polski, lecz wszystkich państw, które utraciły swoją suwerenność i wtłoczone w światowy system komunistyczny podporządkowane zostały ZSRR.

Przedstawiona wyżej sytuacja powinna stać się przedmiotem dyskusji polityków i prawników, a następnie znaleźć swoje odbicie w treści nowej konstytucji RP. Jeśli tak się nie stanie, zabraknie opartej na prawdzie historycznej podstawy, a punkt wyjścia przy tworzeniu konstytucji skażony będzie fałszem.

Polska nie jest krajem, który dopiero zaistniał na mapie politycznej Europy i który po raz pierwszy otrzymuje konstytucję. Konstytucja nie jest - w moim przekonaniu - wyłącznie aktem jurejcznym, zawierającym zbiór przepisów prawa. Jest ona, podobnie do wielu innych konstytucji państw demokratycznych, odzwierciedleniem tożsamości, ducha narodu, dla którego jest tworzona. Dlatego nie powinna abstrahować od historii, kultury i tradycji tego narodu. Nie ma żadnych rozumnych przesłanek, dla których należałoby pomijać odwoływanie się do tych wartości, przy całym szacunku dla wartości reprezentowanych przez społeczności mniejszościowe. Sprawy

te mają na tyle podstawowe znaczenie, że ich zlekceważenie w tekście ustawy zasadniczej może doprowadzić do rozejścia się oczekiwań twórców konstytucji i oczekiwań większości narodu. Konstytucja nie będzie cieszyć się spodziewanym autorytetem rzeczywistym. Autorytetu tego nie zapewni nawet akceptujące referendum, które ze swej natury będzie tylko powierzchownym aktem politycznym. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że uczestnicy referendum będą oddawali głosy po pogłębionej analizie tekstu całej konstytucji. Tekst ten będzie stopniowo poddawany weryfikacji społecznej dopiero w wyniku stosowania norm zawartych w poszczególnych przepisach konstytucji. Fundamentalny problem wynika jednak z pozornie oczywistego pytania: dla kogo pisana jest konstytucja? Odpowiedź nie jest łatwa, gdyż tekst zadowolający wszystkich obywateli, jeśli w ogóle byłby możliwy do zredagowania, musiałby mieć taki stopień abstrakcji, że utraciłby walor użyteczności. Z kolei nowoczesna konstytucja, jeśli ma być sprawiedliwa, nie może ograniczać się wyłącznie do prezentowania poglądów i interesów większości. Potrzebny jest w tych sprawach umiar oraz uczciwe, harmonijne pogodzenie systemu wartości ukształtowanego przez historię, kulturę, religię, tradycję narodową z odmiennymi wartościami, uznawanymi przez mniejszościowe grupy obywateli. Jest to bardzo trudna i delikatna materia, którą niełatwo jest ująć w normy prawne. Doświadczenia (nie tylko Polski) ukazują całą złożoność i zarazem ogromną wagę tych spraw. Brak tolerancji wobec mniejszości może bardzo łatwo przerodzić się w brak tolerancji wobec większości. Wyraża się to między innymi w żądaniach usuwania z życia publicznego - a także z prawa, w tym również z konstytucji - pojęć, które są głęboko zakorzenione w kulturze narodu i które dla wielu mają znaczenie ważne lub nawet nadrzędne. Jeżeli pojęcia te eliminuje się z konstytucji pod wpływem żądań mniejszości, powstaje paradoksalna sytuacja nietolerancji wobec większości. Ilustracją tego zjawiska w zakresie, o którym była mowa na wstępie, może być telewizyjna wypowiedź jednego z głównych redaktorów nowej konstytucji. Przestrzegał on przed nawiązywaniem w konstytucji do okresu PRL, gdyż zdania na ten temat są podzielone. Część obywateli - twierdził - traktuje ten okres w kategorii dobra. Dlatego więc, aby nie ranić ich uczuć, lepiej o tym nie wspominać. Ponieważ - jak można mniemać - osób, dla których niesuwerenna Polska stanowiła dobro, jest mniejszość, mamy do czynienia z próbą dominacji ich poglądów przy pomocy szlachetnej argumentacji unikania konfliktów. W rzeczywistości oznacza to dążenie do rezygnacji z oceny tamtego okresu. Konstytucja powinna być oparta na prawdzie i nie może służyć do tego typu zabiegów.

III. Przechodząc do zagadnień związanych z systemem prawa, na tle którego przygotowana jest nowa konstytucja, przedstawione wyżej rozważania rodzą określone konsekwencje. Pominę tu sprawy należące do prawa międzynarodowego, a zwłaszcza problem związany z uznaniem międzynarodowym niesuwerennego w istocie państwa. Trudno sobie dzisiaj wyobrazić praktyczne konsekwencje np. prób odmowy przez współczesną Polskę spełnienia zobowiązań zaciągniętych przez tamto państwo. Zresztą skuteczność

takich prób prawdopodobnie nie byłaby wielka, a ich szkodliwość mogłaby znacznie przewyższać ewentualne korzyści. Dlatego mówiąc o formowaniu nowego systemu prawa mam na myśli system prawa wewnętrznego bez konotacji z uwarunkowaniami historycznymi należącymi do problematyki międzynarodowej.

Przede wszystkim należałoby postawić fundamentalne pytanie, jaki charakter miały przepisy wydawane na ziemiach Polski w okresie po utracie niepodległości w 1939 r.? Jeśli chodzi o okres okupacji, sprawa jest na ogół bezdyskusyjna. Przepisy wprowadzane przez okupantów nie są traktowane jako prawo polskie. Inaczej rzecz się ma z przepisami wydawanymi przez wspomniane wyżej państwo-atrapę, które utworzone zostało w nowych granicach i na nowych zasadach ustrojowych z woli sił zewnętrznych.

Skoro -jak starałem się to wykazać przy pomocy omówionych wcześniej czterech kryteriów - Polska pozbawiona była suwerennego bytu państwowego, można postawić tezę, że wydawane w tym okresie przepisy również nie miały waloru prawa polskiego. Dotyczy to oczywiście także Konstytucji z 22 VII 1952 r. Nie było bowiem suwerena zdolnego tworzyć prawo. Przy takim założeniu można pominąć na razie problem tzw. prawa niegodziwego (korelat stamlerowskiego określenia "prawa prawnego"), które nie tylko pochodziło od nieuprawnionego prawodawcy, ale ponadto w sposób drastyczny naruszało zasady moralne lub (według określenia tzw. konwencji rzymskiej) zasady przyjęte przez cywilizowane narody.

Powyższa konstatacja nie powinna jednak prowadzić do wniosku, że przez pięćdziesiąt lat utrzymywał się stan próżni prawnej, charakteryzującej się między innymi tym, że podjęte wówczas tak zwane czynności prawne nie miałyby dzisiaj skutkować. Byłby to absurdalny wniosek, prowadzący do chaosu i wywołujący wiele krzywd zarówno w sferze życia osobistego obywateli, jak i w sprawach społecznych i gospodarczych.

W związku z tym należy postawić pytanie, czy jest jakieś uczciwe i konstruktywne wyjście z tego dylematu, które z jednej strony będzie szanować prawdę historyczną, a z drugiej - pozwoli na praktyczne przejście ze stanu zastanego do nowej rzeczywistości polityczno-prawnej.

Rozwiązania tego zagadnienia nie znajdzie się - moim zdaniem - na gruncie doktryny pozytywistyczno-prawnej przy założeniu, że w okresie, o którym tu mowa, ustawodawca był konstytucyjnie uprawniony do stanowienia prawa. Tetyczny charakter prawa w połączeniu z założeniem, że norm prawnych nie należy wartościować z punktu widzenia norm moralnych, skłania oczywiście do zaniechania jakichkolwiek praktycznych prób rozwikłania dylematów związanych z tamtą rzeczywistością prawną. Powyższe poglądy pozwalają bowiem co najwyżej ograniczać się do ubolewania nad niegodziwością ówczesnego prawa.

Istnieje natomiast zupełnie inna, pragmatyczna możliwość wyjścia z tej trudnej sytuacji bez potrzeby akceptowania nieprawdziwego i sztucznego założenia istnienia suwerennego państwa mającego legitymację stanowienia prawa. Prawodawca, po odzyskaniu suwerennego bytu państwa, może mianowicie *ex post* nadać obowiązującym wcześniej przepisom rangę prawa

polskiego, jeśli oczywiście uzna to za słuszne. Powstałaby wówczas klarowna sytuacja, w której o obowiązywaniu prawa decyduje prawodawca suwerennego państwa. Wcześniejsze przepisy pochodzące od państwa-atrapy, stałyby się wówczas prawem, pod warunkiem, że taka byłaby wola tego prawodawcy. Znowu można wskazać tu na sytuację, jaka miała miejsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Konstytucja Marcowa w art. 126 ujęła to następująco: "Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne niezgodne z postanowieniami Konstytucji będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawnej".

Także obecnie jest to jeden z ważniejszych problemów, które wymagają rozstrzygnięcia w nowej konstytucji RP. Konstytucja, oprócz sformułowania samej zasady, powinna wskazać podmiot, który miałby dokonać swoistej weryfikacji przepisów pochodzących z okresu braku suwerenności państwowej. Mógłby to być albo parlament, tak jak przewidywała to Konstytucja Marcowa, albo - podobnie, jak to miało miejsce po upadku faszyzmu we Włoszech - Trybunał Konstytucyjny. Przy okazji takiej weryfikacji można by uznać, że wiele przepisów z tamtego okresu nie może uzyskać godności prawa. Chodzi na przykład o te regulacje, na podstawie których dokonywano konfiskaty własności, albo te przepisy, które powodowały utratę wolności lub życia ludzi z powodu czynów, które według zasad prawa "cywilizowanych narodów" nie podlegają penalizacji. Oczywiście wartościowanie owych przepisów musiałyby *odbywać* się w oparciu o przesłanki etyczne i aksjologię obowiązującą w demokratycznym państwie prawa, jeśli aksjologia taka zostanie przyjęta w nowej konstytucji. Mało przydatne dla osiągnięcia tego celu okazują się twierdzenia, że każdy przepis spełniający formalne wymogi prawa, obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie uchylony lub zmieniony. Nieprzydatność tego, oczywiście słusznego w warunkach demokratycznego państwa, stwierdzenia ujawnia się wobec przepisów, które już nie obowiązują, lecz których skutki wciąż jeszcze trwają. Chodzi tu przykładowo o sprawy związane z utratą życia, z pozbawieniem wolności, z odebraniem własności, czy o tak niewymierne problemy, jak ograniczanie rozwoju cywilizacyjno-kulturowego poprzez przepisy reglamentujące i tłumiące swobodę gospodarczą, naukę, twórczość kulturalną, kontakty zagraniczne czy życie religijne, polityczne, prawo do stowarzyszania się itd. Przepisów z tego zakresu nie da się zmienić, skoro już zostały uchylone. unicestwić ich wciąż istniejące skutki można jedynie przez stwierdzenie *ex post*, że przepisy te nie były godziwym prawem. Oznacza to, że w ogóle nie było to prawo. Jeśli się tego nie robi, nadal będzie utrzymywać się trudny do wytłumaczenia stan prawny związany z reprivatyzacją czy unieważnianiem wyroków skazujących za pozbawianie życia lub wolności uczciwych ludzi, którzy - jak się często okazuje - zasłużyli na pomniki chwały, a nie karę.

Prace nad nową konstytucją są najlepszą okazją, aby te sprawy odważnie i uczciwie rozstrzygnąć. Oczywiście poważnym dylematem są konsekwencje ekonomiczne i międzynarodowe, które pojawiłyby się w przypadku stwierdzenia nieważności niektórych dawnych przepisów.

W świetle tego, co powiedziano wyżej, za krzywdy wyrządzone na podstawie takich przepisów powinien odpowiadać sukcesor sprawcy tych krzywd, którym był ZSRR, chyba że chodzi o dobra majątkowe, których dysponentem stała się III Rzeczpospolita. Jeśli bowiem III RP nie jest kontynuatorką poprzednich struktur państwa, nie ma dostatecznie mocnych podstaw prawnych do przejęcia odpowiedzialności za wszystkie niegodziwości powstałe w okresie braku suwerenności. Występuje tu pewna analogia z odpowiedzialnością za krzywdy wyrządzone w Polsce przez III Rzeszę Niemiecką.

Powyższe stanowisko budzi jednak zastrzeżenia w związku z praktycznymi trudnościami, jakie zapewne pojawiłyby się przy próbach domagania się odszkodowań od Federacji Rosyjskiej. Z uwagi zatem na interes polskich obywateli należy szukać innych rozwiązań, opartych jednak nie na obowiązku prawnym Państwa Polskiego, lecz na przesłankach moralnych. Skoro bowiem uznano by nieważność przepisów, na podstawie których wspomniane krzywdy wyrządzano, a za przepisy te obecne Państwo Polskie nie odpowiada, odszkodowania należałoby miarkować na podstawie kryteriów etycznych, w oparciu o nowe ustawy. Oczywiście nie odnosi się to do sytuacji, gdy do odszkodowania zobowiązane są podmioty, które uzyskały korzyści ze stosowania tych przepisów. Dotyczy to przede wszystkim korzyści uzyskanych przez państwo.

Odrębnym problemem jest niebezpieczeństwo naprawiania jednych krzywd przez wyrządzanie innych. W szczególności mogłoby się to zdarzyć w przypadku odzyskiwania własności rolnych, które już od kilku pokoleń znajdują się w rękach indywidualnych rolników. Nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach trzeba by poprzestać tylko na samym stwierdzeniu bezprawności niegodziwych przepisów, bez wiązania tego z prawem do rekompensaty. Nie byłoby to rozwiązanie doskonałe, ale lepsze, aniżeli oparte na hipokryzji założenie, że skoro omawiane tu krzywdy były następstwem obowiązujących wówczas przepisów, a przepisy te nie zostały naruszone, to brakuje podstaw do roszczeń odszkodowawczych. U podłoża takiego poglądu leży zapewne nie tylko wynikające z doktryny pozytywistycznej rozumowanie prawnicze, lecz także zła kondycja budżetu państwa.

IV. Zły stan finansów państwa i niedorozwój gospodarczy Polski jest także skutkiem okresu, w jakim Polska znajdowała się przez ostatnie półwiecze. Jest to rezultat ustroju gospodarczego, jaki został naszemu krajowi narzucony. Można tak twierdzić, gdy porówna się sytuację ekonomiczną wszystkich państw, które znalazły się w systemie ustrojowym tzw. "realnego socjalizmu" z poziomem wzrostu gospodarczego innych państw tej samej strefy geograficzno-kulturowej oraz z tendencjami rysującymi się w Polsce dwudziestolecia międzywojennego.

W związku z powyższym nowa konstytucja RP również w zakresie spraw finansowo-gospodarczych powinna uwzględniać uwarunkowania historyczne, wynikające z niedawnej przeszłości. Silniejsza dlatego staje się potrzeba akcentowania zmian ustrojowych w tym zakresie.

Nade wszystko nowa konstytucja powinna wyraźnie określić sposób wytyczania zakresu kompetencji państwa. Możliwe są tu dwa podejścia.

Przy pierwszym najpierw wyznacza się kompetencje państwa, następnie kompetencje samorządu terytorialnego, później takich podmiotów, jak stowarzyszenia, by wreszcie pozostały zakres spraw przekazać w ręce obywateli. Druga możliwość to odwrócenie przedstawionej wyżej piramidy - punktem wyjścia byłyby prawa i obowiązki obywateli. W zakresie, w jakim nie byłiby oni w stanie osiągnąć samorealizacji, pomocy powinny im udzielać w pierwszej kolejności dobrowolne stowarzyszenia obywateli. W sprawach przekraczających możliwości stowarzyszeń, w odpowiednie kompetencje należałoby wyposażyć samorządy terytorialne. Dopiero na końcu zostałyby określone kompetencje struktur państwa. Spełniałoby ono tylko te funkcję, którym inne podmioty z powodów obiektywnych nie byłyby w stanie sprostać. Powyższa konstrukcja, realizując tak zwaną zasadę pomocniczości, jest wyrazem poglądu, że organizacja życia publicznego powinna służyć wyłącznie dobru wspólnemu. Struktury państwa nie są bowiem wartością samą w sobie. Mają one sens oraz stanowią dobro tylko wówczas, jeśli podporządkowane są interesom obywateli. To nie obywatel ma służyć państwu i prawu, lecz państwo i prawo mają służyć obywatelowi w celu osiągnięcia dobra wspólnego. Tylko przy takim założeniu należałoby postulować wzmocnienie siły państwa. Konstytucja wyznaczając niezbędne granice kompetencji państwa, powinna wyposażyć je w zdolność pozwalającą na realizację tych kompetencji.

W zakresie kompetencji przekazanych strukturom państwowym sprawy gospodarcze powinny - moim zdaniem - być ograniczone do niezbędnego minimum. Truizmem staje się już mówienie o tym, że państwo jest złym gospodarzem, topiącym w biurokratycznie organizowanych przedsięwzięciach ekonomicznych pieniądze podatników. Do obowiązków państwa powinna natomiast należeć ochrona prawna naturalnych praw rynkowych i przeciwdziałanie patologicznym zjawiskom towarzyszącym wolnemu rynkowi. Chodzi tu np. o prawo antymonopolowe, o prawną ochronę konsumenta, ochronę ekologiczną czy prawną ochronę słabszych (z przyczyn naturalnych) uczestników gry rynkowej. W tym ostatnim przypadku obok rozsądnych i sprawiedliwych uregulowań socjalnych powinny znaleźć się ogólne reguły stosunków pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Wymienione przykładowo kompetencje państwa, które należałoby umieścić w nowej konstytucji RP, ochraniałyby gospodarkę rynkową oraz dawałyby państwu możliwości przeciwdziałania zjawiskom patologicznym towarzyszącym takiej gospodarce.

Przedstawiona wyżej konstrukcja, gdyby w sposób wyrazisty znalazła swoje odzwierciedlenie w konstytucji, pozwoliłaby określić inne, bardziej szczegółowe sprawy dotyczące m.in. finansów publicznych.

Jest rzeczą oczywistą, że im większy zakres kompetencji państwa, tym większe jego potrzeby pieniężne. Oznacza to stałą tendencję zwiększania wpływów budżetowych. Ponieważ wpływy budżetowe pochodzą przede wszystkim z danin publicznych, państwo dąży do podwyższania obciążeń podatkowych. Na skutek nieuchronnego mechanizmu przerzucania podatków główny ich ciężar spoczywa na tych podmiotach, które nie mają możliwości przerzucania podatków na innych, to znaczy na konsumentach. Im wyższe

podatki, tym biedniejsze społeczeństwo, a to z kolei powoduje potrzebę zwiększonej pomocy socjalnej ze strony państwa. Na tę pomoc państwo potrzebuje nowych podatków, jeszcze bardziej zubażając społeczeństwo, a przy okazji - jeśli podatki zbyt mocno obciążają sektor gospodarczy - zniechęca do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy. Poszerza się warstwa bezrobotnych, którzy także oczekują pomocy od państwa, a zatem znowu rodzi się pokusa zwiększania podatków. Powstaje zakłęty krąg, z którego bez radykalnych, choć bolesnych posunięć, nie ma wyjścia. Poza tym jest w tym coś zaczerpniętego z filozofii prometejskiej, coś, co stanowi wyraz pychy polityków, którzy odwołując się do pięknych pojęć sprawiedliwości i równości, zaczynają dzielić nie swoje pieniądze według własnych ocen i własnych zamiarów. Jest to szczególnie mocno zakorzenione w państwach o ustroju socjalistycznym i nadal ciąży na myśleniu wielu polityków, a także prawników współczesnej Polski.

W celu przeciwdziałania tym historycznym naleciałościom, należałoby wprowadzić do konstytucji stosowne zabezpieczenia. W zakresie spraw podatkowych trzeba by prócz stwierdzenia, że daniny publiczne mogą być ustanawiane wyłącznie ustawą, umieścić zakaz zmian prawa daninowego w ciągu roku podatkowego oraz obowiązek zachowania przed wprowadzeniem zmian stosownej *vacatio legis*.

Wprowadzenie do konstytucji tych dwóch zasad uczyniłoby bezprzedmiotowym ustanawianie zakazu retroaktywności prawa podatkowego. Doświadczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego uzasadniają potrzebę konstytucyjnego uregulowania tych spraw, które, mimo deklaracji mówiących o państwie prawnym, bynajmniej nie są w praktyce legislacyjnej przestrzegane. Łamanie przedstawionych wyżej zasad jest rezultatem przejęcia przez państwo takiego ogromu zadań, który - doprowadzając do trwałego deficytu budżetowego - zmusza do ciągłego, doraźnego poszukiwania nowych źródeł dochodów. Przykładem ilustrującym ten sposób postępowania państwa w narzuconym sobie modelu ustrojowym są próby zwiększania dochodów budżetowych nawet poprzez naruszanie obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Chodzi tu o zaskakiwanie obywateli zmianami prawa podatkowego w projektach lub w uchwalonych ustawach budżetowych, co jest niezgodne z tak zwaną Małą Konstytucją. Sprawa ta w warunkach Polski jest na tyle ważna, że również wymaga uregulowania w nowej konstytucji. Z tych samych powodów należałoby wprowadzić konstytucyjny zakaz uchwalania niezrównoważonego budżetu. Zlikwidowanie w ten sposób deficytu budżetowego byłoby wprawdzie kuracją wstrząsową, ale w dłuższej perspektywie uzdrowiłoby finanse publiczne oraz byłoby uczciwe wobec następnych pokoleń, na które przestano by przerzucać ciężary długów zaciągniętych przez dzisiejszych polityków.

Przedstawione wyżej przykładowe wyliczenie spraw wymagających uregulowania w konstytucji nie wyczerpuje wszystkich zagadnień z tym związanych. Jest jedynie dodatkowym argumentem wskazującym na to, że uwarunkowania historyczne, w jakich powstaje nowa konstytucja, stwarzają potrzebę rozwiązań, które w innych warunkach, być może, byłyby zbędne.

HISTORICAL CONDITIONING OF THE NEW CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

As a study of a number of different constitutions shows, the contents of any constitution are related, among others, to the question whether the constitution is written after a given state has regained sovereignty, or whether it is written at any point of time of an uninterrupted history of a sovereign state.

The new constitution currently being drafted in the Republic of Poland comes after a period of 50 years where the State was not sovereign. And such was the position of Poland for 45 years after the end of World War II, in which period the political orientation, foreign policy, control over the army and police as well as the way in which the main public posts were manned depended on external (Soviet Union) powers.

As a consequence, the Polish legislature was not sovereign either.

The regulations which were developed and implemented by an illegitimate legislator cannot be considered as lawful and legal. In order to avoid legal chaos, it is vital that once the sovereignty has been regained, the legitimate legislator cancelled those regulations which were in breach of the so called principles of civilised nations. Other regulations, should be given the *ex post* status.

A new constitution is an ideal occasion to do so. The new constitution, in its regulations of a number of specific issues, should also account for the historical conditioning in the country in which it will operate.