

HANNA SUCHOCKA

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY USTROJU GOSPODARCZEGO

Od 1989 r. w dyskusjach konstytucyjnych rysuje się pytanie, jakie miejsce w treści nowej konstytucji powinny zajmować problemy gospodarcze oraz zagadnienia społeczne i socjalne. Sądzę, że w analizie problemu te dwie materie należy rozdzielić. Inaczej spojrzeć należy na regulację kwestii gospodarczych, a inaczej na konstytucyjne unormowanie problemów społecznych, w tym zwłaszcza praw socjalnych. Moje rozważania zamierzam skoncentrować na problematyce gospodarczej w przyszłej polskiej konstytucji, chociaż oczywiście wszystkie te kwestie są dość silnie ze sobą powiązane.

W dyskusjach dotyczących tych zagadnień można było obserwować swego rodzaju "odreagowanie" w stosunku do poprzednich koncepcji państwa socjalistycznego. To przecież wówczas bardzo mocno podkreślano, że konstytucja nie może być tylko aktem odnoszącym się do struktury organów państwa i tradycyjnych praw i wolności obywateli, ale musi być czymś więcej i regulować kwestie ustroju społeczno-gospodarczego w znacznie szerszym stopniu, niż czyniły to konstytucje tradycyjne. Z tego też względu już w toku prac Komisji Konstytucyjnej tzw. "parlamentu kontraktowego" zarysowała się bardzo wyraźna tendencja, aby wraz z odejściem od koncepcji państwa socjalistycznego i rozpoczęciem budowy państwa gospodarki rynkowej odstąpić także od konstytucyjnej regulacji ustroju społeczno-gospodarczego. W wyniku nowelizacji dokonanej w grudniu 1989 r. z Konstytucji z 1952 r. wykreślono odrębny rozdział poświęcony ustrojowi społeczno-gospodarczemu, w to miejsce przyjmując rozdział poświęcony podstawom ustroju politycznego i gospodarczego, w którym tylko dwa artykuły poświęcone były sprawom gospodarczym. Były to art. 6, gwarantujący swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności i art. 7 mówiący o ochronie własności i prawie dziedziczenia oraz poręczający całkowitą ochronę własności osobistej. W rozumieniu ustawodawcy konstytucyjnego w ówczesnych warunkach były to dwa najważniejsze przepisy odróżniające konstytucję i ustrój państwa w końcu 1989 r. od ustroju lat poprzednich. Te zmienione wówczas przepisy stanowią podstawę konstytucyjną ustroju gospodarczego do dnia dzisiejszego. Zanim bowiem w Sejmie I kadencji debata konstytucyjna na dobre się rozpoczęła, Sejm ten przestał istnieć.

Ustawa Konstytucyjna z 17 X 1992 r., tzw. "Mała Konstytucja", określa tylko stosunki wzajemne między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz pozycję samorządu terytorialnego. Ustawa ta nie wniosła zatem nic nowego do interesującej nas problematyki regulacji konstytucyjnego ustroju gospodarczego.

Sądzę, że jak w wielu innych kwestiach, także i w podejściu do konstytucyjnej regulacji tej problematyki pojawiło się wiele nieporozumień. Najczęściej odwoływano się do tradycyjnych modeli konstytucji państwa liberalnego, gdzie konstytucja ujmowała jedynie w sposób niezwykle generalny podstawowe zasady gospodarki wolnorynkowej, takie jak prawo własności i wolność zawierania umów gospodarczych. W 1989 r. sądzono u nas, że takie rozwiązania są wystarczające. Panowało przekonanie, że konstytucja winna być aktem określającym stosunki wzajemne między organami państwa oraz zawierającym *tradycyjny raczej* katalog praw obywatelskich. Taki pogląd nie był jednak zgodny z poglądami wyrażanymi w nauce zachodniej, gdzie już nie przejawiała się taka fascynacja liberalnym modelem konstytucji, jak u nas w pierwszym okresie prac nad konstytucją. Jak stwierdza jeden z autorów zachodnich: "...nawet liberalne konstytucje dotyczyły społeczeństwa. Wszystkie, albo prawie wszystkie konstytucje XX-wieczne rozszerzały swój zakres będąc gwarancjami nie tylko praw człowieka i obywatela, ale także pewnych obiektywnych zasad społeczeństwa poprzez ograniczanie względnie rozszerzanie państwowej interwencji w *ekonomii*"¹.

W prowadzonej obecnie debacie konstytucyjnej cały problem postawiony został inaczej i kwestią najważniejszą staje się pytanie, czy możliwa jest nowa, pełna konstytucja polska tak lakoniczna w kwestiach *gospodarczych*, tzn. zawierająca tylko dwa ogólne przepisy dotyczące własności, prawa dziedziczenia i wolności gospodarczej. Sądzę, że minione kilka lat funkcjonowania systemu parlamentarnego w nowych realiach zmieniło w dość istotny sposób ocenę dotyczące sposobu ujęcia materii gospodarczej w konstytucji. W inny sposób patrzymy już na to, co tę materię konstytucyjną stanowi i jakie wartości ze sfery gospodarki powinny być chronione aktem najwyższej mocy, jakim jest konstytucja.

Z tego punktu widzenia fakt, iż nie mamy jeszcze pełnej konstytucji, przemawia na naszą korzyść. Jesteśmy bowiem bogatsi o doświadczenia wynikłe z życia w bardzo dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. I to, co kilka lat temu wydawało się zbędne, dziś jest koniecznością. Także i to, co poprzednio było lekceważone, bo nie stanowiło żadnego niebezpieczeństwa, dziś okazuje się zagrożeniem dla państwa i wymaga bardzo szczegółowego i doprecyzowanego uregulowania konstytucyjnego.

Podobną drogę przeszły wszystkie państwa byłego bloku wschodniego. Najwyraźniej jednak widać to na przykładzie tych państw, które uzyskały państwowość i przygotowywały zupełnie nową konstytucję państwa niepodległego. Można tu wskazać na takie konstytucje, jak Konstytucja Republiki

¹ J. Miranda, *The constitutional basis of the economic order, w: Transition to a new model of economy and its constitutional reflections*, Council of Europe 1993, s. 11.

Słowenii z 23 XII 1991 r., Konstytucja Republiki Litewskiej, przyjęta w referendum 25 X 1992 r., czy Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 IX 1992 r. Wszystkie one zawierają odrębny rozdział poświęcony sprawom gospodarczym. Sposób regulacji jest w nich jednak różnicowany i stanowi odzwierciedlenie szerszego stanowiska politycznego, także w innych sprawach.

Warto, jak sądzę, tytułem przykładu podać sposoby ujęcia tej problematyki w różnych konstytucjach. I tak np. w Konstytucji Słowenii rozdział VI poświęcony jest finansom publicznym, gdzie uregulowane są m.in. takie kwestie, jak: finansowanie państwa i wspólnot lokalnych, podatki, budżety, kredytowanie długu państwowego, Sąd Obrachunkowy, bank centralny. Konstytucja ta jednak uchwalona była stosunkowo wcześniej, bo w 1991 r., dlatego też - w mojej ocenie - nie zawiera bardziej szczegółowych gwarancji. Stanowi raczej swego rodzaju zakotwiczenie ogólnych problemów gospodarczych, *nie* regulując pewnych kwestii, które są niezbędne dla zdrowych finansów publicznych (np. gwarancje równowagi budżetowej i stopnia deficytu budżetowego). Podobne rozwiązania, choć z większym konstytucyjnym zagwarantowaniem roli Przewodniczącego Banku, zawarte są w Konstytucji Litewskiej. Już w konstytucji określa się kadencję Przewodniczącego, a także to, że mianuje go Sejm, ale na wniosek Prezydenta Republiki.

Najbardziej lakoniczna jest Konstytucja Słowacka, gdzie znajduje się bardzo ogólny przepis deklarujący, że gospodarka Republiki Słowackiej budowana jest na zasadach *socjalnie i ekonomicznie zorientowanej* gospodarki rynkowej. Są tu jak gdyby dalekie echa odwoływania się do społecznej gospodarki rynkowej, jednakże wysoce nieprecyzyjne i niekonkretne, a połączenie obu elementów w jednym zdaniu, mówiącym, że jest to "socjalnie i ekonomicznie zorientowana" gospodarka rynkowa, czyni ten zapis wysoce *nieprecyzyjnym*.

Wracając do sytuacji polskiej - i debaty, jaka obecnie się toczy, należy w pewien sposób skatalogować problemy gospodarcze, które powinny znaleźć się w "konstytucji. Najpierw jednak należy odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie znaczenie ma zamieszczenie tych kwestii w konstytucji.

Na tak postawione pytanie odpowiedzieć można jedynie wówczas, gdy uzyskamy jasność co do istoty samej konstytucji. Chodzi o to, na ile konstytucja pełni w państwie rolę ustawy będącej aktem rzeczywiście fundamentalnym i zasadniczym, a na ile traktowana jest tylko jako okazjonalny dokument polityczny. Ważne jest zatem, czy mamy do czynienia w państwie z czymś, co określić można mianem **poczucia konstytucjonalizmu**. Aby bowiem tego typu norma konstytucyjna mogła być skutecznym ograniczeniem, musi istnieć w społeczeństwie i wśród elit politycznych poczucie, że konstytucja jest rzeczywiście takim aktem prawnym, który w pewien sposób organizuje życie społeczne. Ważne jest wyrobienie przekonania, że konstytucja nie może być traktowana instrumentalnie, nie może być środkiem przetargu politycznego dla elit rządzących, czego ostatnio niestety często jesteśmy świadkami.

Przetargi tego typu wzmocnią bowiem będą przekonania o instrumentalnym charakterze konstytucji, nie będą natomiast kształtować przeświad-

czenia, że konstytucja jest ustawą zasadniczą w państwie i że jej postanowienia nie mogą być dowolnie zmieniane tylko w zależności od woli większości parlamentarnej. Trwałość konstytucji nie może opierać się tylko na przesłankach arytmetycznych, związanych z ustaloną w danej kadencji parlamentu relacją między liczebnością klubów poselskich partii sprawujących władzę oraz partii opozycyjnych, lecz na przekonaniu, że jest ona z samej swej natury aktem stabilnym, nie podlegającym łatwym zmianom w zależności od koniunkturalnych potrzeb politycznych. Oczywiście, jak pisze J. Zakrzewska, "nawet najlepsza konstytucja nie zapobiegnie nadużyciom prawa, konfliktom społecznym i wybujałym ambicjom polityków. Ale może stworzyć normy prawa, które społeczne i polityczne napięcia będą rozładowywać i amortyzować, tworzyć wzorce postępowania i utrudniać nadużycia władzy"².

Odnośnie do ustaw konstytucyjnych podkreśla się zwykle, że mają to być ustawy sztywne, a więc takie, które zmienione mogą być w szczególny, trudniejszy sposób niż ustawy zwykłe. Nie idzie tu jednak tylko o warunki czysto formalne, ale także o pewne przekonanie społeczne, że konstytucja jest aktem rzadko i trudno zmienialnym. Tylko wówczas, gdy przyjmie się i upowszechni w świadomości elit politycznych i społeczeństwa takie właśnie postrzeganie konstytucji, będzie można uznać, że jej postanowienia działają ograniczająco, stanowiąc gwarancję wskazanych niżej zachowań. Inaczej bowiem wszystko staje się względne i labilne, a sama konstytucja spada do roli jednego z elementów przetargu politycznego, który w zależności od doraźnej sytuacji politycznej można w różny sposób wykorzystywać - przeciwko prezydentowi, przeciwko parlamentowi czy rządowi mniejszościowemu. Tego typu zachowania niewiele jednak mają wspólnego z kształtowaniem postaw charakterystycznych dla państwa prawa oraz państwa, w którym istnieje jasny system źródeł prawa z konstytucją na czele.

Wszelkie dalsze rozważania dotyczące zakresu regulacji ustroju gospodarczego w konstytucji mają sens tylko przy przyjęciu założenia, że te wszystkie wymienione powyżej pożądane cechy będzie posiadała nowa polska konstytucja.

Po ustaleniu zatem podstawowych założeń dotyczących tego, czym konstytucja być powinna, a czego nie należy z niej czynić, postawić należy kolejne pytanie: jakie kwestie ustroju gospodarczego powinna konstytucja regulować?

Nasze krótkie doświadczenia z ustrojem demokratycznym i gospodarką rynkową wystarczająco wskazują, że regulacje konstytucyjne muszą być obszerniejsze i bardziej precyzyjne, niż to ma miejsce obecnie. Zarazem jednak unikać powinny powielania dawnych wzorów. Konstytucja musi więc już w swoich zasadach ogólnych określać, jakim państwem jest Rzeczpospolita Polska i czym różni się od PRL nie tylko w płaszczyźnie politycznej, lecz także gospodarczej.

Sądzę, że w nowej konstytucji muszą znaleźć się dwie zasady podstawowe, a mianowicie: zasada nienaruszalności własności oraz zasada wolności

² J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 190.

gospodarowania. Jak jednak wyraźnie z poprzednich rozważań wynika, w sytuacji obecnej nie są to zasady wystarczające. Jestem przekonana, że jedną z podstawowych zasad, które ponadto winny znaleźć się w nowej konstytucji, jest zasada pomocniczości.

Gdy chodzi o zasadę własności, sędzę, że tutaj można posłużyć się znaną i tradycyjną formułą, że "Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczanie dopuszczalne jest jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem". W taki właśnie sposób zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia została ujęta w art. 12 projektu roboczego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 21 II 1995 r. Tego typu sformułowania proponuje się często wprowadzić do rozdziału o prawach obywateli. Uważam jednak, że ten przepis winien znaleźć się w części poświęconej zasadom podstawowym. Zasada nienaruszalności własności i jej konstytucyjnej ochrony jest przecież jedną z najważniejszych zasad różnicujących obecny system od systemu obowiązującego w Polsce przez minione czterdzieści lat. Wówczas konstytucja gwarantowała ochronę własności w różny sposób w zależności od typu i formy własności, nie przewidywała natomiast ogólnej ochrony wszystkich form własności. Wręcz przeciwnie, to właśnie konstytucja stwarzała podstawy do daleko idących ograniczeń w sferze własności indywidualnej i osobistej. Charakterystyczne jest natomiast to, że mimo nacisku na poszerzenie unormowań spraw społecznych w konstytucji, nie podkreśla się obecnie wprost w konstytucji społecznej funkcji własności prywatnej, co było dość powszechnie podkreślane w literaturze jeszcze parę lat temu³.

Z zasadą własności powiązana jest zasada wolności gospodarowania, określająca, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność gospodarowania, a granice tej wolności określają ustawy⁴. Warto podkreślenia jest to, że w obecnym tekście projektu Komisji Konstytucyjnej wyraźnie wskazuje się na zakres ograniczeń wprowadzanych przez ustawę, stwierdzając, że może to nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny. Takie ujęcie oznacza kolejny krok w kierunku zasady konstytucjonalizmu, a nie tylko dominacji parlamentu ze szczególną rolą ustawy.

Nie została natomiast w należyty sposób doceniona przez twórców różnych projektów konstytucyjnych, a także i przez samą Komisję Konstytucyjną, zasada pomocniczości. Ma ona szerszy kontekst i nie odnosi się wyłącznie do gospodarki. Datuje się ona od Encykliki Leona XIII *Rerum Novarum*. Nie jest jednak zasadą martwą, sprawdziła się już bowiem w praktyce państw i społeczeństw edukowanych w systemie demokracji i samorządności. Istotą jej jest, że zadania, które mogą być wykonywane przez jednostki (społeczności) niższego rzędu, nie powinny być powierzane społecznościom wyższego rzędu. Może to nastąpić dopiero wówczas, gdy jednostka wyższego rzędu wykonuje te zadania efektywniej, lepiej, albo też gdy ich wymiar przekracza możliwości jednostki niższego rzędu. W sferze gospodarczej oznaczałoby to, że władze publiczne powinny podejmować

³ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 129.

⁴ Podobnie P. Winczorek. Warto też zwrócić uwagę na opracowania innych ekspertów, zwłaszcza K. Działo-
chy i P. Sarneckiego, złożone w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

tylko takie działania gospodarcze, których nie mogą samodzielnie prowadzić niepaństwowe podmioty gospodarcze, obywatele i ich zrzeszenia. Organy państwowe wyższego szczebla powinny podejmować tylko takie działania gospodarcze, których nie mogą samodzielnie prowadzić władze publiczne niższego szczebla. Ta tak ogólnie określona zasada w istotny sposób wyznacza także funkcję państwa w zakresie gospodarki. Państwo, w myśl zasady pomocniczości, powinno koncentrować się na głównych zadaniach gospodarki narodowej, nie ingerować w zbyt wielu dziedzinach, a środki finansowe przeznaczać całkowicie na realizację ważnych zadań państwowych; przedsiębiorstwa powinny w sposób odpowiedzialny podejmować własne decyzje gospodarcze; organizacje pracodawców i pracobiorców powinny drogą układów rozwiązywać sprawy wynagrodzeń w ramach autonomii płacowej, natomiast gminy powinny umieć samodzielnie regulować miejscowe problemy gospodarcze⁵.

Nie wydaje mi się, by celowe było ujmowanie w konstytucji w sposób szczegółowy kwestii odnoszących się do prawa kontraktowego (w tym np. wprowadzenie fundamentalnej zasady swobody zawierania umów), mimo ich oczywistego związku z gospodarką rynkową. Wszelkie bowiem gwarancje dotyczące zawierania i realizacji umów stanowią domenę ustawodawstwa zwykłego, a nie konstytucji.

W tym kontekście trzeba też przestrzec przed swego rodzaju mitologizowaniem konstytucji, tzn. myśleniem w takich kategoriach, że skoro jakieś trudne kwestie ujmują się w konstytucji, to tym samym zapewnia się ich realizację. Tak się przecież nie dzieje i dlatego należy bardzo szczegółowo rozważyć, jakie problemy "rozsadzają" konstytucję i czynią z niej akt stanowiący sumę pobożnych życzeń, a jakie sprawy rzeczywiście powinny się w konstytucji znaleźć ze względu na potrzebę stworzenia nowoczesnego państwa funkcjonującego w oparciu o społeczną gospodarkę rynkową⁶.

J. D. Gwartney i R. L. Stroup piszą: "Jeśli nie ma ograniczeń w postaci odpowiednich zasad konstytucyjnych, ustawodawcy doprowadzają do deficytu budżetowego, który często bywa szkodliwy dla gospodarki"⁷. Deficyt budżetowy jest bardzo wygodnym narzędziem w ręku polityków, którzy nie chcą narażać się wyborcom podnoszeniem podatków. Jest to jednak instrument groźny i destrukcyjny, albowiem "odsunięty w czasie". Bardzo znamienne i potwierdzające tę tezę były wystąpienia parlamentarzystów w trakcie debaty nad budżetem na 1994 rok. Warto sięgnąć do sprawozdań stenograficznych, aby uświadomić sobie, że wszystkie propozycje poselskie zwiększające wydatki państwa w najrozmaitszych dziedzinach proponowano pokrywać z deficytu budżetowego. Suma tych propozycji była bliska wielkości całego budżetu, a mimo to - przynajmniej w mniemaniu niektórych posłów - miałyby to być naprawdę realne źródło pokrycia zwiększonych wydatków.

Teza sformułowana przez Gwartneya i Stroupa ma znaczenie nie tylko dla bieżącej polityki gospodarczej i ustawodawstwa, lecz także dla dyskusji

⁵ Por. A. Kloss, *Katolicka nauka społeczna (jej prawa i aktualność)*, Warszawa 1985, s. 77.

⁶ Por. rozważania Z. Ziemińskiego, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, a w szczególności fragmenty poświęcone realizowaniu praw socjalnych jako wartości konstytucyjnej (s. 69 - 73).

⁷ J. D. Gwartney, R. L. Stroup, *Co każdy powinien wiedzieć o gospodarce*, Warszawa 1994, s. 91.

konstytucyjnej. Przyszła konstytucja powinna bowiem przyczynić się do tego, by wspomniane wyżej działania stały się bezprzedmiotowe, a wydarzenia, które je uzasadniają, znikły z naszej praktyki politycznej.

W tym kontekście znowu jednak powraca pytanie, czy przyjęcie określonych zasad konstytucyjnych samo w sobie stanowi dostateczną gwarancję eliminacji tego typu zachowań. Odpowiedź starałam się sformułować wyżej: może tak być tylko wówczas, jeśli wytworzy się poczucie, że konstytucja jest zasadniczym aktem państwowym, a nie zbiorem nic nie znaczących deklaracji.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że niezbędne jest zawarcie w konstytucji takich sformułowań i gwarancji, które mają zabezpieczać nowy ustrój przed zbyt pochopnymi działaniami samego ustawodawcy. Dążenie do wprowadzenia tego typu gwarancji wywołuje oczywiście najwięcej protestów właśnie ze strony samego ustawodawcy. Biorąc zaś pod uwagę, że w naszych warunkach w roli zarówno ustrójodawcy, jak i ustawodawcy występują ci sami parlamentarzyści, można mieć poważne wątpliwości, czy zechcą wprowadzić do konstytucji tak daleko idące ograniczenia swych praw. Nie podlega jednak dyskusji, że tego typu ograniczenia są niezbędne. Oczywiście mają to być ograniczenia dla wszelkich władz, a nie tylko dla władzy ustawodawczej. Jednakże te dla władzy ustawodawczej są najważniejsze i decydują o jakości porządku prawnego. W tym miejscu nasuwa się od razu uwaga krytyczna w stosunku do projektu przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną. W jego wersji z 26 I 1995 r. brak jest tego typu zabezpieczeń. Jest on nawet mniej rygorystyczny, aniżeli projekt Unii Wolności, w którym to w rozdziale dotyczącym zasad ustrojowych znajdował się artykuł stwierdzający, że "wydatki publiczne mogą być planowane i wykonywane tylko w granicach uzyskiwanych przez władze publiczne środków".

Jednym z najważniejszych problemów, które pojawiają się w tym kontekście, jest zagadnienie ustawy budżetowej. Oczywiście znane są tu wszelkie opory i argumentacja, że ustawa budżetowa to też tylko ustawa. Jednakże stosunek ustawy budżetowej do innych ustaw wymaga generalnego przemyślenia i nowego ujęcia, jeśli ustawa budżetowa nie ma być tylko fikcją. Nie jest to zresztą problem specyficznie polski. W wielu krajach poszukuje się rozwiązań, które wyróżniłyby ustawę budżetową spośród innych ustaw. Do rozwiązań takich należą np. rządowa wyłączność inicjatywy ustawodawczej, specjalny tryb pracy nad ustawą budżetową oraz sposób jej uchwalania. Tym samym uznaje się, że ustawa ta jest aktem normatywnym szczególnego rodzaju, chociaż nie ma charakteru ustawy konstytucyjnej. Wprawdzie w Polsce nie istnieje obecnie kategoria ustaw organicznych, tj. ustaw wyższego rzędu, lecz przyjęte już w "Małej Konstytucji" zasady postępowania z ustawą budżetową wskazują, że traktowana jest ona w sposób odmienny. Pracując nad nową konstytucją należałoby więc pomyśleć, jak umocnić status ustaw budżetowych w systemie prawa.

Jeśli zatem - choćby zwyczajowo - przyjmuje się, że ustawa budżetowa ma szczególny charakter i wprowadza się wobec niej pewne zaostżenia proceduralne, to powstaje problem, jak można następnie uznawać za normalne i zgodne z porządkiem prawnym dowolne zmienianie postanowień

ustawy budżetowej w wyniku zmian ustaw zwykłych. Jak bowiem należy traktować ustawę budżetową, jeśli może ona być "rozsadzona" przez uchwalenie ustaw np. rozszerzających w środku roku zakres świadczeń socjalnych. Gdy postępuje się w ten sposób - a jest to praktyka często spotykana w naszym parlamencie - przewidziany i ograniczony przez ustawę budżetową deficyt staje się kategorią bez znaczenia.

W systemie gospodarki rynkowej budżet jest swoistą, obowiązującą przez cały rok "gospodarczą konstytucją" i - podobnie jak konstytucja - nie powinien być w ciągu roku dowolnie zmieniany.

Szczególnie niepożądane jest wprowadzanie tych zmian niejako "z boku", w drodze uchwalania ustaw nie mających pozornie nic wspólnego z ustawą budżetową, a w konsekwencji naruszających całą równowagę budżetową państwa.

Biorąc więc pod uwagę konieczność ochrony budżetu przed pochopnymi i okazjonalnymi zmianami, uznać należy za celowe wprowadzenie do konstytucji przepisu, który stanowiłby, że poprawki do ustaw pociągające za sobą zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów państwa wymagają wskazania sposobu zachowania równowagi budżetowej. Zobowiązanie to musi obejmować wszystkie podmioty uprawnione do zgłaszania takich poprawek, w tym także posłów. Wskazanie to jednak musi być realne, nie może polegać jedynie na odwoływaniu się do deficytu budżetowego jako źródła pokrycia zwiększonych wydatków. W przeciwnym wypadku, deficyt budżetowy zamiast być instrumentem zapewniającym równowagę budżetową państwa, może być wykorzystany do całkowitego jej zachwiania.

Znamienne jest to, że w różnych projektach konstytucji niewiele miejsca poświęcono bankowi centralnemu. Wynikało to z tradycyjnego sposobu myślenia, charakterystycznego dla minionych czterdziestu lat, zgodnie z którym centralny bank państwa uznawany był za jedno z ogniw rządowych. Obecna zmiana pozycji i roli tego organu, jaka następuje w rezultacie procesów transformacji ustrojowej, wymaga odrębnego potraktowania go w konstytucji. Jest to niezbędne zwłaszcza w sytuacji, w której - przy zmieniających się rządach i koalicjach rządzących - zasadniczym zmianom ulegają oceny i poglądy na temat pozycji banku i jego roli w gospodarce pieniężnej.

Wychodząc naprzeciw tej konieczności, projekt konstytucji wniesiony przez Unię Wolności zawierał odrębny rozdział poświęcony Narodowemu Bankowi Polskiemu. Przewiduje się w nim, że NBP będzie centralnym bankiem RP, uprawnionym do emisji pieniądza oraz do ustalania i prowadzenia polityki walutowej i kredytowej państwa. Projektowane przepisy stanowią, że NBP zapewnia stabilność pieniądza i jego prawidłowy obieg. W związku z tak określonymi funkcjami banku niezwykle ważne jest zagwarantowanie stabilnej pozycji jego prezesa. Stąd też Prezesa NBP powinien powoływać i odwoływać Sejm, wyłącznie na wniosek Prezydenta. Obsada tego stanowiska nie może zależeć od woli rządzącej w danej chwili koalicji partyjnej.

Stanowisko prezentowane przez Unię Wolności zostało podzielone przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, która także wprowadzi-

ła do tekstu nowej konstytucji odrębny rozdział poświęcony NBP. Komisja nie zajęła jednak jeszcze ostatecznego stanowiska w kwestiach sposobu powoływania Prezesa NBP i nadzoru nad Bankiem.

Ważnym problemem jest, jak dalece konstytucja normować powinna kwestie podatków, tj. tworzenie nowych podatków i zwiększanie dotychczasowych. Uregulowania przyjmowane w państwach demokratycznych są bardzo różne, jednakże z reguły konstytucje (za wyjątkiem szwajcarskiej) nie zajmują się bardziej szczegółowo polityką podatkową. Biorąc zatem pod uwagę doświadczenia innych krajów jestem za przyjęciem w naszej konstytucji podobnych rozwiązań, co jednak nie oznacza, że ustawa zasadnicza może kwestie podatkowe pomijać milczeniem.

Ustanowienie tych czy innych podatków oraz określanie ich wysokości jest - jak wiadomo - ważnym elementem polityki ekonomicznej państwa. Podatki to instrument, który może zarówno stymulować, jak i ograniczać wzrost gospodarczy, a to w naszej sytuacji ma ogromne znaczenie. Jednakże oczekiwanie, iż unormowania zawarte w konstytucji są w stanie wyeliminować wszelkie nadużycia i nieprawidłowości związane zarówno z tworzeniem nowych, jak i ustalaniem wysokości dotychczasowych podatków - jest swego rodzaju utopią. Tak ważny instrument polityki finansowej państwa, jakim są podatki, musi znaleźć się pod kontrolą ustawodawcy. Celowe byłoby więc zawarcie w konstytucji przepisu stanowiącego, że podatek lub opłata publiczna mogą być wprowadzane i wymierzone tylko na podstawie ustaw, a ponadto, że ustawa nie może nakładać ciężarów odnoszących się do zdarzeń (dochodów, obrotu, nabycia lub posiadania mienia itp.) mających miejsce przed wejściem jej w życie, z wyjątkiem stanów wyższej konieczności lub klęski żywiołowej.

Jak już wspominałam, jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów ciążyących nad debatą konstytucyjną od czasu "Sejmu kontraktowego", jest problem zakresu i szczegółowości regulacji praw socjalnych. Sądzę, że obecnie ta kontrowersyjność się nie zmniejszyła, natomiast z pewnością zwiększą się naciski na szersze regulowanie spraw socjalnych w konstytucji.

Jednym z przykładów może być projekt SLD, który przewidywał bardzo szczegółową regulację dotyczącą praw tzw. społeczno-gospodarczych na wzór tradycyjnych konstytucji socjalistycznych z końca lat siedemdziesiątych. Część z tych propozycji ma charakter ogólnych deklaracji, z których nic nie może wynikać, część natomiast charakter tak drobiazgowy, że wkraczają one w materię ustawową, a czasami wręcz regulaminową i nie powinny stanowić regulacji konstytucyjnej.

Oby nie stało się tak, że dyskusja nad tym katalogiem będzie swego rodzaju przedłużeniem kampanii wyborczej i utrwalaniem podziału na tych, którzy chcą, aby społeczeństwu działało się lepiej, i na tych, którzy chcą to społeczeństwo stale ograniczać. Ostatnio w różnych wystąpieniach politycznych, a także w publicystyce, utrwała się taki dychotomiczny podział na tych, którzy stawiają bardziej na gospodarkę, i na tych, którzy optują za wersją bardziej społeczną. Sądzę, że jak zawsze w tego typu podziałach jest bardzo wiele uproszczeń i populizmu. Różnica między tymi dwoma stanowi-

skami sprowadza się w zasadzie do tego, czy chce się stworzyć system gospodarczy taki, który zapewni rzeczywistą możliwość realizacji aspiracji człowieka (opcja gospodarcza), czy też - używając argumentacji populistycznej - pomija się świadomie wszelkie informacje o tym, co rzeczywiście stanowi podstawę dobrobytu społecznego, a więc informacje o zdrowej gospodarce, i odwołuje się wprost do oczekiwań społecznych.

Wyrazem tej drugiej opcji jest właśnie koncepcja bardzo szerokiego zapisania w konstytucji praw socjalnych. Jest to koncepcja, która musi zakładać, że część tych praw, tak szczegółowo wymieniona, nie ma szans realizacji, i że tym samym konstytucja stanie się tym, czym być nie powinna - zbiorem pustych deklaracji.

Konstytucja musi być realna. Można sobie oczywiście wyobrazić takie konstytucje, które opierają się na wielu deklaracjach. Tylko po co komu taka konstytucja? Mówiąc najprościej - ustawa zasadnicza dawać może tylko tyle, ile dać każdemu z obywateli mogą inni obywatele-członkowie wspólnoty państwowej. Zamieszczanie w konstytucji nieziszczalnych obietnic godzi w autorytet państwa i prawa.

Charakterystyczne jest jednak to, że w pracach samej Komisji Konstytucyjnej katalog praw socjalnych nie został aż tak szczegółowo ujęty, jak to było w propozycji SLD. W projekcie Komisji, który powstał ze swego rodzaju kompilacji siedmiu projektów różnych partii, brak jest dostatecznie jednoznacznej koncepcji aksjologicznej. Jakie właściwie wartości chce się chronić w wyniku przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań? Z jednej strony pewne kategorie ujmuje się bardzo "wolnościowo" (np. kategorię pracy, przy czym w ogóle nie wymienia się tu prawa do pracy, a mówi się o wolności pracy), drugiej zaś strony w zasadach ustrojowych wymienia się, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Sposób ujęcia tych spraw jest niewątpliwie rezultatem sporu pomiędzy zwolennikami koncepcji czysto liberalnej a zwolennikami szerszej ingerencji państwa. Jest to przykład pewnego kompromisu, jednakże niedobrego, albowiem czyniącego z konstytucji akt pełen sprzeczności.

W tym miejscu warto przytoczyć fragment "Stanowiska Konferencji Episkopatu Polski w sprawie założeń aksjologicznych nowej konstytucji"⁸: "...każdemu z tych praw odpowiada obowiązek organu państwa, wspólnoty lub osoby. Trzeba bowiem konsekwentnie unikać formy prawa podmiotowego wszędzie tam, gdzie egzekwowanie prawa podmiotowego nie jest możliwe. Zwłaszcza poddawanie ochronie pewnych wartości w formie prawa podmiotowego, kiedy nie jest to zasadne, jest szczególnie niebezpieczne. Podważa wiarę w walory konstytucji jako aktu prawnego w ogóle...". Przemienia konstytucję w program ideowy, składający się z sumy pobożnych życzeń. Jestem głęboko przekonana, że nie o taką konstytucję nam chodzi.

⁸ Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, zes. 2, Poznań-Warszawa 1990, s. 13.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE ECONOMIC SYSTEM

S u m m a r y

The reader's attention is drawn to the fact that in view of a negative reaction to the concept of "socialistic law", there is a tendency to limit the provisions of the Constitution in the area of the economic regime. Though the regulation of these matters is necessary it should not be too detailed. The Constitution ought to contain the basic principles of the budget law and regulate the status of the National Bank of Poland. It should be based on the principle of subsidiarity and be guided by economic realism indicating the economic policy of the state, rather than formulating subjective laws incapable of being enforced.