

O poszerzaniu katalogu zasad ustrojowych – wartości wspólnych w prawie europejskim

Wstęp

Pojęcie *wartości wspólne* należy do języka prawnego europejskiego prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Zgodnie z Preambułą do Traktatu o Unii Europejskiej „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają **powszechne wartości** (podkr. – J.M.), stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja równość oraz państwo prawne” i jego artykułem 2 „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości. **Wartości te są wspólne** (podkr. – J.M.) Państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wprowadzenie norm obejmowanych tą zbiorczą kategorią pojęciową do europejskiego prawa pierwotnego miało za zadanie zażegnać kryzys integracji wyrażony w formule *SOLANGE I*; warunkiem koniecznym respektowania przez państwa uczestniczące w integracji europejskiej prymatu prawa europejskiego była jego pełna, weryfikowana przez instytucje, zgodność z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami – przy braku odnośnych norm-kompetencji w traktatach i woli poszerzenia materii traktatowych regulacji remedium okazało się odwołanie do *wartości wspólnych*. Tą procedurę zapożyczenia powtórzono w artykule 6 ust. 3 ToUE w związku z ust. 2; tworząc podstawę prawną przystąpienia UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wskazano, że „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z **tradycji konstytucyjnych wspólnych** Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (podkr. – J.M.)”.

¹ Prof. zw. dr hab. prawa, Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

W Traktacie z Lizbony podtrzymano więc koncepcję nieposzerzania kompetencji traktatowych UE na sferę prawa człowieka i podstawowych wolności, zarazem o randze, którą państwa członkowskie – UE przypisują *wartościom wspólnym* świadczą sankcje, przewidziane dyspozycją artykułu 7 ToUE, w stosunku do państwa, które „poważnie i stale” narusza *wartości wspólne* (ust. 2). „Szanowanie” i zobowiązanie do wspierania *wartości wspólnych* jest również warunkiem koniecznym wszczęcia przez UE procedury przyjmowania nowego członka (art. 49 ToUE).

Ustalenie zawartości katalogu norm objętych pojęciem *wartości wspólne* – zasady ustrojowe nie stanowiło nowego wyzwania ani dla państw „starej Europy” – gdyż na ich fundamencie zbudowały swój system polityczno-prawny ani dla „nowych demokracji”, w przypadku których były drogowskazem transformacji. Katalog *wartości wspólnych* bywa często postrzegany jako „kamienne tablice” liberalnej demokracji, którego nie tylko poszczególne normy w nim zawarte są uznane od zawsze i niezmiennie lecz także stały i zamknięty jest katalog. O tym, że jest to pogląd fałszywy przekonują nie tylko studia nad zasadami ustrojowymi państw członkowskich UE, czy szerzej transatlantycznej przestrzeni prawnej lecz także europejskie prawo pierwotne lecz także – w sposób wyraźny – warunki przyjmowania nowych członków do UE, tzw. kryteria kopenhaskie, zgodnie z którymi od kandydata wymaga się nie tylko „stabilności instytucji demokratycznych, systemu prawnego, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości narodowych” czyli kanonu demokracji liberalnej lecz także „funkcjonowania gospodarki rynkowej”². Ten katalog ustrojowych *wartości wspólnych* państw liberalnej demokracji podlega od dawna poszerzaniu o zasady, których zarówno treść, jak i relacja do praw człowieka i podstawowych wolności nie była bynajmniej oczywista dla ojców liberalnej demokracji, jak również obecnie budzi liczne kontrowersje. Wśród zasad tych szczególnie znaczenie mają zasady ustroju ekonomicznego; proces ich formułowania oraz treść normatywna są przedmiotem poniższych rozważań.

I. Proces kształtowania zasad ustroju ekonomicznego

Kiedy w 1787 r. przyjmowano Konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki³ – nowego państwa, którego niepodległość proklamowano przed niespełna 11 laty Ojcowie założyciele zachowali daleko idącą wstrzeźliwość w re-

² *Conclusion of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993.

³ Tekst polski Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki uchwalonej 17 września 1787 r., tłum. A. Pułło. Warszawa 2002.

gulowaniu w ustawie zasadniczej kwestii ustroju ekonomicznego państwa. Konstytucja przyznała federacji, mocą artykułu 1 § 8, prawo do emisji pieniądza nie upoważniła jednak *expressis verbis* do powołania emisyjnego banku centralnego i prowadzenie przez ten bank polityki finansowej. To milczenie konstytucji nie było przypadkowym zaniechaniem wynikającym z niedostrzeżenia lub niedoceniaenia problemu, było świadomym wyborem pochodnym domniemaniu twórców państwa przemawiającemu na rzecz liberalizmu ekonomicznego w wersji leseferyzmu (*laissez faire*)⁴. Państwo nie zostało wyposażone w kompetencje do działania, bo chciano i zakładano, że realizacja funkcji państwa będzie możliwa bez korzystania w tej sferze przez władze (zarówno legislatywę, jak i egzekutywę) ze szczególnych kompetencji. To zaniechanie – niewyposażenie państwa w konieczne kompetencje stało się szybko źródłem fundamentalnego wyzwania dla nowego państwa, wyzwania stawiającego pod znakiem zapytania jego zdolność do istnienia. W warunkach zagrożenia bytu państwa doszło do sporu o kompetencje państwa, pierwszego poważnego sporu konstytucyjnego w nowo utworzonym państwie. W tym sporze pomiędzy Ojcami założycielami prezydent Washington przyjął koncepcję i argumenty Hamilton'a legitymizujące powołaniem banku centralnego i tytuł przyzwalający w postaci koncepcji *implied powers* (z obowiązków państwa wynika uprawnienie do korzystania ze środków adekwatnych do ich realizacji)⁵, odrzucając zarazem przeciwne (prawnie restrykcyjne zaś politycznie liberalne) stanowisko Madison'a i Jefferson'a⁶. Za podstawę prawną powołania *The First Bank of the*

⁴ Jedynym odstępstwem od tej fundamentalnej wartości i praktyki do niej się odwołującej było wprowadzenie – Poprawką XVIII (uchyloną przez Poprawkę XXI) – prohibicji.

⁵ Opinia nt. zgodności z Konstytucją amerykańskiego Banku Centralnego „That every power vested in a government is in its nature sovereign, and includes, by force of the term, a right to employ all the means requisite and fairly applicable to the attainment of the ends of such power, and which are not precluded by restrictions and exceptions specified in the Constitution, or not immoral, or not contrary to the essential ends of political society. ... It is not denied that there are implied well as express powers, and that the former are as effectually delegated as the latter. And for the sake of accuracy it shall be mentioned, that there is another class of powers, which may be properly denominated resting powers. It will not be doubted, that if the United States should make a conquest of any of the territories of its neighbors, they would possess sovereign jurisdiction over the conquered territory. This would be rather a result, from the whole mass of the powers of the government, and from the nature of political society, than a consequence of either of the powers specially enumerated.” Alexander Hamilton to George Washington, 23 February 1791, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/bank-ah.asp, dostęp: 19.11.2011.

⁶ „I consider the foundation of the Constitution as laid on this ground: That “all powers not delegated to the United States, by the Constitution, nor prohibited by it to the States,

United States i nadania bankowi uprawnień do prowadzenia polityki finansowej uznano ostatni (dopiero) 18 ustęp Art. 1 § 8 Konstytucji⁷.

W niespełna 205 lat później, kiedy Traktatem z Maastricht 7 lutego 1992 r. zdecydowano o pogłębianiu integracji: „wyznaczając nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, za jej cel uznano: „umacnianie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę [art. B] ... nieodwołalne ustalenie kursów wymiany walut, prowadzące do ustanowienia jednej waluty – ECU, jak również określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen ... poszanowania następujących zasad przewodnich: stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej. [art. G wprowadzający art. 3a T. EWG] ... ustanawia się Europejski System Banków Centralnych, zwany dalej „ESBC”, oraz Europejski Bank Centralny [art. 4a] ... Głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. ... ESBC działa..., sprzyjając efektywnej alokacji zasobów ... Podstawowe zadania ESBC polegają na: – definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty – przeprowadzaniu operacji walutowych..., – utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi Państw Członkowskich, – popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych. [art. 105]” i nie były to ani wynikiem szczególnie skomplikowanych kompromisów ani przedmiotem ostrych kontrowersji. Ta *petite difference* w postaci (braku albo obecności) kilku przepisów w aktach o charakterze ustaw zasadniczych wyznacza „*That’s one small step for [a] man, one giant leap for mankind*” – fundamentalną zmianę w postrzeganiu roli instytucji państwa w korzystaniu z narzędzi gospodarczych w realizacji celów publicznych.

are reserved to the States or to the people... The incorporation of a bank, and the powers assumed by this bill, have not, in my opinion, been delegated to the United States by the Constitution. I. They are not among the powers specially enumerated: for these are: 1. A power to lay taxes for the purpose of paying the debts of the United States; but no debt is paid by this bill, nor any tax laid. Were it a bill to raise money, its origination in the Senate would condemn it by the Constitution. 2. “To borrow money...”. Letter from Thomas Jefferson to George Washington on the Constitutionality of the Bank of the United States, 1791, http://www.pasleybrothers.com/mocourses/texts/Jefferson_on_BUS.htm, dostęp: 19.11.2011.

⁷ Spór o kompetencja państwa był pierwszym istotnym sporem konstytucyjnym w nowo utworzonym państwie. W tym sporze pomiędzy Ojcami założycielami (twórcami Konstytucji) prezydent Washington przyjął w nim argumenty Hamilton’a za powołaniem banku centralnego i tytuł przyzwalający w postaci koncepcji *implied powers* odrzucając przeciwne stanowisko Jefferson’a.

Przedmiotem poniższej analizy jest treść normatywna europejskich zasad ekonomicznych i rekonstrukcja europejskiego modelu gospodarczego w aktach konstytucyjnych.

II. Europejskie wartości wspólne

Rozważania nad wartościami i porządkiem wartości w Unii Europejskiej – jedynej regionalnej organizacji integracji gospodarczej posiadającej komponent terytorialny poprzedzić należy rudymetarną konstatacją fundamentalnych różnic, co najmniej, pomiędzy społecznymi oczekiwaniami – pożądanym modelem systemu wartości jednostki a takimi oczekiwaniami, bądź ich brakiem, w stosunku do instytucji publiczno-prawnej organizacji społeczeństwa, jaką jest państwo (i instytucje przez państwo wytwarzane). Jeśli bowiem stanem pożądanym, a wręcz koniecznym jest stan, w którym jednostka odróżnia normy, którym przypisuje się cechy wartości i w swoim postępowaniu kieruje się normami sklasyfikowanymi jako dobre i z tego tytułu obowiązujące, to oczekiwania te różnią się w stosunku do stawianych przed instytucjami państwa i im pochodnymi. W odniesieniu do ogólnie ujmowanych publicznych organizacji społeczeństwa, co najmniej, jako równoprawny z oczekiwaniem respektowania-kierowania się wartościami traktowany jest stan neutralności-indyferencji światopoglądowej, jak również nieostra granica pomiędzy państwem respektującym liberalne wartości a, niepożądanym, stanem bierności instytucji.

O sile oczekiwań wobec jednostki może świadczyć klasyfikowanie zachowań naruszających wartości skorelowanych z brakiem ich internalizacji lub odrzucaniem, jako charakteropatii, psychopatii albo socjopatii. W każdym przypadku nierespektowanie lub nierozróżnianie wartości traktowane jest jako defekt osobowości i to nawet wtedy – a może wtedy przede wszystkim gdy te wartości są niewątpliwym wytworem kultury⁸ a nie natury, jak ma to miejsce w przypadku wielu tabu społecznych⁹. Inne jednostki, społeczeństwo oczekują od każdej jednostki respektowania wartości uznawanych za pożądane-dobre, co najwyżej sytuując w sferze dopuszczalnej swobody światopoglą-

⁸ Np. w ujęciu antropologii kultury Levi-Strauss'a; C. Levi-Strauss, *Rodzina*, [w:] *Antropologia kultury. Zagadnienia i wybór tekstów*, opr. G. Kolankiewicz i inni, Warszawa 2005, s. 345.

⁹ Np. kazirodztwo wskazywane jest jako tabu – wytwór kultury; nt. tabu patrz J.G. Frazer, *Złota gałąź: studia z magii religii*, Warszawa 1969; również: S. Freud, *Totem i tabu. Kilka zgodności w życiu dzikich i neurotyków*, [w:] *Dzieła. Pisma społeczne*. Warszawa 1998, s. 327 i nast.

dowej kierowanie się nimi jako wytworem natury wtedy gdy jednostka traktuje normy jako element naturalnego-przyrodzonego porządku w ramach *teodycei* lub jako wytworem kultury-rozumu. Lekceważenie przez jednostkę wartości, norm, zwyczajów społecznych wypełnia, nawet w ramach definicji zdrowia WHO, znamiona nieprawidłowych cech osobowości¹⁰.

Europejska przestrzeń cywilizacyjna jest wielokulturowa, tym co ją charakteryzuje i wyznacza jest w skali państw zdolność do budowy społeczności opartej na poczuciu wspólnoty obywatelskiej a nie etnicznej i także zdolność do integracji w skali kontynentu „(UE – Traktat lizboński – przyp. J.M.) szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową (art. 3 ust. 3 ToUE)”. To decyduje o wstrzeźliwości lub wręcz neutralności państw członkowskich i UE w niektórych obszarach sfery wartości, samoograniczenie się do wartości regulujących sferę publiczną przy pozostawieniu jednostce prawa wyboru wartości w sferze prywatnej (z obowiązkiem poszanowania analogicznego prawa innych). W przypadku państwa-UE właśnie z taką jednością oczekiwać mamy obecnie do czynienia. Można często odnieść wrażenie, że powszechnym jest pragnienie by aktywizm światopoglądowy państwa pozostał w bezpowrotnie minionej przeszłości, o czym decyduje pamięć o czasach kiedy państwo ideologiczne było doświadczeniem zbiorowym; w okresie wspólnym dla państwa etniczno-plemiennego i próby budowy nowożytnego społeczeństwa-państwa uniwersalnego na fundamencie religii i instytucji chrześcijańskich w Europie okresu przedreformacją – kolejne próby wprowadzenia w życie utopii opartej na fundamencie jedności moralno-politycznej społeczeństwa były już tylko niezwykle krwawymi parodiami tych konstrukcji. Wiara w zdolność do wykształcenia z wykorzystaniem państwa i jego instytucji nowego człowieka zawsze kierującego się jednolitym systemem wartości i ściśle zespolonego ze społeczeństwem-państwem będącym upodmiotowioną emanacją tych wartości każdorazowo przybierały formę reżimów totalitarnych, które w drodze do stworzenia nowego człowieka przed poniesieniem klęski w konfrontacji z rzeczywistym zróżnicowanym, wieloetnicznym i wielokulturowym światem wypełniały przestrzeń, na którą oddziaływały śmiercią i cierpieniami (takimi były doświadczenia nazizmu czy stalinizmu – w wielu krajowych odmianach).

Można wręcz stwierdzić, że współczesne wartości zbiorowe związane z respektowaniem praw i podstawowych wolności jednostki i grup społecznych są owocem odrzucenia wiary-dążenia do narzucenia uniwersalnych prawd.

¹⁰ Szerzej: A. Kępiński, *Psychopatie*, Warszawa 1977; również: K. Pospiszyl, *Psychopatia*, Warszawa 1985.

Należy więc zweryfikować zarówno doświadczenia, które mają przemawiać na rzecz neutralności światopoglądowej państwa i odpowiedzi interpolując wnioski z przeszłości gdzie przebiega granica pomiędzy państwem ingerującym w prywatność – naruszającym prawa i podstawowe wolność jednostki i w konsekwencji wywołującym konflikty, a państwem w dryfie, co najwyżej reaktywnym w stosunku do zdarzeń i procesów, którego społeczeństwo obywatelskie nie wytworzyło i nie zinternalizowało systemu wartości wspólnych.

Współczesne państwo, jak i współczesna społeczność międzynarodowa powstały w konsekwencji klęski idei i praktyki Świętego Cesarstwa Rzymskiego. Wartości augsburskie, czyli wolność sumienia i zakaz dyskryminacji na podstawie kryterium religijnego zwyciężyły za cenę krwi i zniszczenia w wojnie trzydziestoletniej. Jednak to właśnie wtedy upadła utopia państwa uniwersalnego (w tym przypadku chrześcijańskiego) reprezentowana przez władców przekonanych, że misja dana im od Boga jest szerzenie boskiej sławy, a naród-państwo jest wyłącznie narzędziem realizacji tego dzieła (w formule „*Bellum non tuum, sed Dei esse statuas*”). Prawdziwym zwycięzcą rywalizacji o wartości zbiorowe okazał się egoizm państwowy-narodowy artykułowany w formule *raison d'état* i on paradoksalnie nie tylko stał się punktem odniesienia w ocenie celów i rezultatów funkcjonowania państwa, ale wręcz w dyskursie fundamentalistów zastąpił „dzieło boże” jako wartość przeciwstawianą wartościom komunitarnym¹¹ w funkcjonowaniu państwa w ramach społeczności międzynarodowej¹². Nie podlega wątpliwości, że dzieło kardynała Richelieu jakim jest analiza polityczna w kategorii *raison d'état* w przypadku stosowania ortodoksyjnego przez jednostki składałaby się na obraz zaburzeń osobowości – nieprawidłowej osobowości dysocjalnej.

Te oczekiwania relatywizmu aksjologicznego czy wręcz indyferencji aksjologicznej ze strony państwa i jego instytucji osiągały swój wymiar skrajny wtedy, kiedy w polityce międzynarodowej zwolennicy realistycznego postrzegania stosunków międzynarodowych byli konfrontowani z idealistami. Zarazem jest równie oczywistym, że pragmatyczna utopia neutralności światopoglądowej państwa liberalnego nigdy nie była traktowana, przez jej zwolenników, jako nienaruszalny dogmat. Była ona bardziej odległym horyzontem czy nawet tylko

¹¹ Patrz: Ch. Taylor, *Źródła podmiotowości. Narodziny tożsamości nowoczesnej*, Warszawa 2001.

¹² Trudno zarazem uznać, że ta niechęć do postrzegania współpracy międzynarodowej przez pryzmat komunitaryzmu jest wyłącznie konsekwencją potencjalnego relatywizmu moralnego i jego oddziaływania na politykę międzynarodową (na *status quo*) tej szkoły myślenia politycznego.

drogowskazem niż imperatywem. Wyłonione traktatem westfalskim z wojny trzydziestoletniej nowe państwo od początku pragmatycznie godziło wartości liberalne z praktyką aktywizmu-interwencjonizmu państwowego. Anihilowane społeczeństwa, zniszczone państwa i gospodarki wymagały bowiem organizowania wysiłku zbiorowego – ukierunkowania działania jednostek i organizowania ich współpracy po to by odtworzyć populację, tkankę społeczną i gospodarkę. Rozwój, który nastąpił w XVII wieku był efektem świadomej działalności normatywno-organizacyjnej obejmującej organizację gospodarki: merkantylizm państwa, np. budowanie infrastruktury, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i społeczeństwa, np. polityka demograficzna¹³.

Jednak temu rozwojowi nie towarzyszyły – adekwatne do oczekiwań społecznych pochodnych doznanych w trakcie wojny cierpieniom – zmiany w stosunkach międzynarodowych i układzie sił. Porządek westfalski oparty i odwołujący się do fundamentalnej wartości, jaką były równość suwerennych państw i prawo społeczeństw do wyboru ustroju polityczno-społecznego, a zarazem pozbawiony instytucji gwarancji implementacji prawa międzynarodowego okazał się wrażliwy na turbulencje i niezdolny do samoobrony będąc wyposażonym wyłącznie w narzędzia normatywne.

W budowie porządku wiedeńskiego zdecydowano się na zmianę rewolucyjną: zmiany w ramach kontynuacji, tzn. przywołano ponownie wartości westfalskie obudowując je instytucjami. Zapoczątkowano proces budowy instytucji strzegących porządku międzynarodowego, można powiedzieć wręcz, że rozwijane wartości westfalskie w połączeniu z pogłębianą instytucjonalizacją współpracy dały początek kolejnym reżimom kooperacji międzynarodowej. Rozszerzająca się Europa i współpracujące z nią państwa wskazały, że rozpoczęła się era kontynentalnej, a kolejno globalnej, współzależności. W ramach tej współzależności państwa-narody są *sui generis* zakładnikami globalnej koherencji, faktu że świat nie składa się z izolowanych i dających się odizolować wysp, a jest jednością, w której jest miejsce na walkę lub współpracę, jednak nie ma miejsca na autarkię ani gospodarczą ani polityczną, ani społeczną. Instytucjonalizacja współpracy regionalnej, a kolejno i komplementarnie globalnej zaowocowała wytworzeniem instytucji międzynarodowych.

Kolejnym etapem na tej drodze była budowa porządku opartego na traktacie wersalskim i powołanych na jego podstawie instytucjach. Nie jest łatwo dokonywać rzetelnych porównań zinstytucjonalizowanego ładu wiedeńskiego z wersalskim. Dzieje się tak gdyż z jeden strony na rzecz zrównania obu

¹³ Na analizie m.in. tych zdarzeń i procesów formułuje swoją koncepcję w odniesieniu do współczesności Vogl; J. Vogl, *Das Gespenst des Kapitals*, Zürich 2010.

w negatywnej ocenie może przemawiać ujawniony wojną brak efektywności. Z drugiej jednak strony jesteśmy skłoni daleko bardziej krytycznie podchodzi do ładu wiedeńskiego ocenianego jako niesprawiedliwy-niesłuszny bo tak traktujemy zarówno reguły równowagi sił (poprzez metody jej wprowadzenia w życie gwałcące prawo narodów do samostanowienia i arbitralne wyznaczanie granic) i legitymizm (lekceważący wolę narodu do decydowania o utrzymaniu, zmianie lub ustanowieniu ustroju społeczno-polityczno-gospodarczego) a tak samo nieefektywnego jak wersalskiego, który odwoływał się do traktowanych również obecnie jako wartość-stan pożądany reguł samostanowienia i zapewnienia pokoju przy odwołaniu się do bezpieczeństwa zbiorowego jako instrumentu zapobiegania agresji i zagwarantowania integralności terytorialnej każdego członka społeczności międzynarodowej. W tej ocenie łatwo jednak zapomnieć, że uczestnicy systemu wiedeńskiego akceptowali aksjologię wytworzonego ładu międzynarodowego skorelowanego z porządkiem wewnątrzpaństwowym zaś w przypadku systemu wersalskiego wartości składające się na jego fundament aksjologiczny były, w najlepszym przypadku, postulatem części uczestników – uniwersalistyczny z samych swoich założeń porządek był bowiem elitarny w praktyce.

Jednak praktyka stosunków międzynarodowych, nawet ograniczona do okresu od 1648 r. i geograficznie skupiona na rozszerzającej się przestrzeni europejskiej, wskazuje na to, że nie jest możliwe ani funkcjonowanie państwa ani współpraca międzynarodowa nieoparta na zinternalizowanych przez uczestników wartościach. Również im wyższy jest stopień instytucjonalizacji współpracy tym bardziej niezbędne jest usadowienie jej na fundamencie wartości. Bowiem nawet nie popadając w idealizm i nie odchodząc od analizy prowadzonej w kategoriach realizmu politycznego (*realpolitik*) należy mieć świadomość, że dopiero jasno zdefiniowane cele pochodne wartościom pozwalają państwom na podjęcie decyzji o przystąpieniu lub nie do współpracy międzynarodowej, również cele-wartości są odniesieniem do oceny efektów współpracy. Konkludując, pomimo istotnych wątpliwości i *prima facie* odrzucania możliwości uczynienia z państwa i instytucji współpracy międzynarodowej wspólnoty wartości analiza historyczna wskazuje na niemożność niezbędnej i koniecznej kooperacji przy odrzuceniu wspólnoty aksjologicznej lub w aksjologicznej próżni. Jest zarazem kwestią odrębną taki wybór wartości i wybór takich wartości oraz taka implementacja wartości by łączyły one a nie dzieliły i by maksymalnie wzmocnić potencjał przyciągania nowych uczestników współpracy, nie doprowadzać zaś do podziałów, by oparte na wartościach metody i narzędzia komunikacji prowadziły do wytwarzania kompromisu, re-

spektującego wartości a nie do konfrontacji fundamentalistycznych postaw i praktyki do nich się odwołującej.

W czasach historycznie bliższych również państwo nawet liberalne było skłonne i zmuszone angażować się w gospodarkę, czego szczególną ilustracją jest sytuacja po II wojnie światowej. Demokraci niemieccy postawieni przed koniecznością budowy społeczeństwa i państwa po zniszczeniach, które były konsekwencją wojny wywołanej przez nazistowskie Niemcy oparli odbudowę na wprowadzaniu w życie zmodyfikowanej wersji neoliberalizmu w formule ordoliberalizmu określanej „społeczną gospodarką rynkową”¹⁴ (*Soziale Marktwirtschaft*¹⁵). W tym modelu – usytuowanym pomiędzy socjalistyczną gospodarką centralnie planowaną a liberalizmem ekonomicznym – państwo nieograniczone do roli „stróża nocnego” nie aspirowało również do roli „wielkiego planisty i organizatora” satysfakcjonują się rolą nadzorca ładu ekonomicznego, twórcy i obrońcy prawa chroniącego pełną wolność ekonomiczną i konkurencję – rynek traktowany, jako wspólne dobro¹⁶.

III. Wartości wspólne – zagadnienia podstawowe

Na system reguł prawa europejskiego, mającego charakter specyficznego porządku prawnego mającego charakter reżimu określane *self-contained regime*, składają się dwa wzajemnie dopełniające się zbiory norm: – normy, którym prawodawca przypisał charakter norm zwykłych; – i normy o charakterze szczególnym, zasad – czyli norm nadrzędnych w stosunku do norm zwykłych. W przypadku prawa europejskiego zarówno sam termin „zasada” należy do języka prawnego (a nie ja w przypadku wielu systemów prawa krajowego do języka prawniczego), jak i normy, do których się odnosi mają różne (w odróżnienie-stosunku do norm zwykłych) funkcje, a mianowicie: – są dyrektywą kierunkową w procesie stanowienia prawa; – są dyrektywą kierunkową interpretacji prawa; – na ich podstawie chroniona jest niesprzeczność prawa – odwołanie się do nich jest podstawą materialno-prawną skargi konstytucyjnej; – mają pierwszeństwo stosowania w przypadku kolizji pozytywnej norm; – one wypełniają „luki w prawie” – organ stosujący prawo lub organ orzecznicy może i powinien się do nich odwołać w sytuacji, gdy koniecznym jest niedo-

¹⁴ Twórcę koncepcji, którą realizował i sygnował Ludwig Erhard był Walter Eucken.

¹⁵ Autorem terminu był Alfred Müller-Armack, który koncentrował się na socjalnej, w zakresie realizacji sprawiedliwości wyrównawczej, funkcji państwa.

¹⁶ Patrz: T. Kaczmarek, P. Pysz, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2004.

puszczenie do sytuacji *non liquet*. Jest to sytuacja różna *de facto* od wyznaczonej bądź posługiwaniem się w krajowym języku prawniczym terminem zasada, kiedy chodzi posługującym się, a niebędącemu organem stanowienia prawa, o wyrażenie subiektywnego, afirmacyjnego stosunku do normy, a nawet od sytuacji, w której prawodawca posługuje się tym terminem nie przyznając mu jednak znaczenia deskryptywnego lecz, co najwyżej wyrażając preskryptywne oczekiwanie szczególnego znaczenia normy w procesie jej implementacji.

Na prawo europejskie składa się ściśle rozgraniczone – z jednym acz przedmiotowo istotnym wyłączeniem – prawo pierwotne, czyli traktaty ustanawiające wspólnoty i Unię, traktaty je zmieniające oraz umowy o przystąpieniu zaś na prawo wtórne unijny dorobek prawny. W tym dychotomicznym podziale nie mieszczą się podstawowe zasady prawa europejskiego; nie mieszczą się one również w pomocniczym podziale prawa europejskiego na: prawo pisane i prawo niepisane. Źródłem tych norm jest zarówno prawo wewnętrzne państwa członkowskich UE, prawo międzynarodowe publiczne (a w nim również ogólne zasady prawa międzynarodowego, czyli normy wspólne dla wszystkich systemów prawnych państw cywilizowanych), jak i prawo europejskie pierwotne oraz wtórne, ma ono charakter zarówno prawa pisanego, jak i prawa niepisanego. Do podstawowych zasad prawa europejskiego należą: – zasady prawa europejskiego *sensu stricte* tzn. zasady traktatów i polityki integracji, czyli zasady strukturalne instytucjonalne i zasady strukturalne społeczne i ekonomiczne; – zasady prawa europejskiego *sensu largo* tzn. ogólne zasady prawne wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich oraz prawa i wolności podstawowe¹⁷.

IV. Zasady ekonomiczne w konstytucjach europejskich

Ścisła korelacja pomiędzy prawem europejskim a prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również pomiędzy zasadami prawa europejskiego a zasadami prawa krajowego państw członkowskich (a także ogólnymi zasadami prawa państw cywilizowanych) nakazuje poprzedzić dogmatyczną analizę *wartości wspólnych* – zasad UE analizą porównawczą wartości – zasad konstytucyjnych wybranych, a zarazem reprezentatywnych w ujęciu przedmiotowym, konstytucji państw demokratycznych. W analizie tej kon

¹⁷ Szerzej: R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, t. IV, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 1–16, również: S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 181–183.

centrują się na ogólnych zasadach ekonomicznych, dążąc do stwierdzenia istnienia i rekonstrukcji modelu europejski takich zasad, w konsekwencji badam wyłącznie te konstytucje, które formułują normy ogólne. Uogólnienie poprzędzam prezentacją jedynie dwóch ustaw zasadniczych: niemieckiej i polskiej, gdyż z jednej strony dalece nie wszystkie konstytucje zawierają takie normy (np. francuska czy niderlandzka) rozwiązania zaś innych (państw EŚiW) nie odbiegają od przedstawionych.

Analizę rozpocznę od niemieckiej ustawy zasadniczej na rzecz i wyboru i kolejności przemawia fakt, że obecne państwo niemieckie, mające relatywnie krótką historię funkcjonowania instytucji narodu państwowego, zostało wyposażone przez twórców – zarówno niemieckich demokratów i przeciwników nazizmu tworzących państwo w sytuacji powojennej okupacji Niemiec, jak i zachodnich aliantów – w ustawę zasadniczą (uchwaloną 23 maja 1949 r.) z myślą o budowie instytucji opartych na prawie reprezentującym wartości, które pomogą zerwać z nazistowską i, szerzej, militarystyczną przeszłością i poprowadzą jednostki do wolności i demokracji w interesie własnym narodu jak również społeczności międzynarodowej, w tym szczególnie sąsiadów Niemiec. Twórcy ustawy niebędący wolni od konieczności uzyskania dla ustawy i jej wartości akceptacji społecznej byli jednak, ze względu na sytuację powojenną, wolni od konieczności poszukiwania klasycznego kompromisu konstytuanty. Preambuła konstytucji ogranicza wartości wspólne wyłącznie do „służenia pokojowi świata”¹⁸ (co w przypadku Niemiec nie dziwi) i podkreślenia zakotwiczenia Niemiec w Europie, „jako równouprawniony członek zjednoczonej Europy”. Ustawa zasadnicza jest zredagowana ze zróżnicowaną szczegółowością, tym bardziej więc na uwagę zasługuje przedmiotowa dla rozważań norma art. 109.2, mocą której obowiązkiem zarówno całego państwa jak i krajów związkowych jest „uwzględnianie wymagań ogólnogospodarczej równowagi” i mające charakter wykonawczy prawo do stanowienia (za zgodą Bundesratu) ustaw federalnych określających „sumy maksymalne, warunki i kolejność przyjmowania kredytów przez korporacje terytorialne i związki celowe” dla zapobiegania zakłóceniom równowagi ogólnogospodarczej (tamże ust. 4), a także obowiązek utrzymywania w Niemieckim Banku Federalnym zarówno przez całe państwo, jak i kraje związkowe nieoprocentowanej rezerwy bankowej służącej „wyrównaniu koniunktury”¹⁹. Art. 20 Ustawy w ustępie 1

¹⁸ Tekst polski: Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

¹⁹ Równowagę chroni również m.in. szczególne upoważnienie – o charakterze wyłączenia generalnego do zaciągania kredytów na podstawie art. 115 Ustawy zasadniczej.

stanowi, że „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i **socjalnym** (podkr. J.M.) państwem federalnym” – traktuje więc społeczna gospodarkę rynkową jako wartość-zasadę ustrojową państwa, powtarza to art. 28.1 Ustawy.

Drugim przypadkiem jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; decyduje o tym nie tylko argument „właściwości miejscowej” opracowania, lecz także reprezentatywność przyjętych rozwiązań dla transformacji społeczno-ustrojowej Państw Europy Środkowej i Wschodniej i czerpanie przez jej twórców z dorobku europejskiej tradycji konstytucyjnej. W przypadku tej ustawy zasadniczej łatwo zauważalna jest swoisty nadwyżka przywoływania wartości i posługiwania się terminami ocennymi i nieostrymi. W art. 20 rozdziału I Konstytucji: „Rzeczpospolita” został zdefiniowany ustroj gospodarczy Polskie: „Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucyjne gwarancje „rynku” wzmacniają dodatkowo potwierdzenie prawa własności i dziedziczenia oraz ograniczenia w odniesieniu do pozbawienia własności – wywłaszczenia²⁰ (art. 21) i swobody działalności gospodarczej (art. 22). Konstytucyjnie określono również próg długu publicznego: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy²¹ dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. (art. 216, pkt 5).

„Społeczna gospodarka rynkowa” została poddana w szerokim zakresie wykładni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²², który uznał, że nakazuje to w praktyce ustroju gospodarczego korygowanie przez państwo działania praw rynku dla realizacji potrzeb społecznych (w przypadku kiedy bez takiej ingerencji osiągnięcie pożądanego rezultatu nie byłoby możliwe) – państwo łagodzi więc społecznie niepożądane skutki funkcjonowania rynku respektując

²⁰ Pamiętać zarazem należy, że prawo polskie za wywłaszczenie uznaje jedynie wywłaszczenie *de iure* odmawiając uznania za wywłaszczenie wywłaszczenia *de facto* co istotnie ogranicza korzystanie z prawa własności.

²¹ Ustrojodawca konstytucyjny nie docenił zagrożenia publicznego jakim jest inny niż państwowy dług publiczny np. samorządowy i pozostawił to poza zakresem regulacji konstytucyjnej; wypełnienie tej luki ustawą zwykłą z jednej strony budzi istotne wątpliwości prawne, z drugi jest, niewątpliwie, rozwiązaniem słabszym.

²² Patrz: *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. (Synteza)*, Warszawa 2002.

zarazem instytucję (ryнку) i jej reguły²³. Uzasadnieniem ingerencji państwa dokonywanej poprzez ustawy może być wyłącznie „ważny interes społeczny”²⁴.

V. Wartości wspólne – zasady Unii Europejskiej

W przypadku UE *wartości wspólne* – zasady odgrywają podwójną rolę, są:

- spoiwem integracji. W przypadku instytucji wielokulturowej integrującej narody brak jest spoiwa w postaci tożsamości kulturowo-histerycznej, które to spoiwo konstytuuje państwo narodowe jego zamiennikiem jest i może być prawo. Spoiwo to uzupełnia społeczne przyzwolenie na integrację w społeczne poczucie europejskiej jedności. Wielokulturowa Europa tylko poprzez przywołanie zasad mających status prawny może się ochronić przed rozpadem i pogłębiać integrację;
- normatywnego determinantu stanowienia i implementacji prawa.

Ta podwójna funkcja *wartości wspólnych* – zasad decyduje również o obszerności ich katalogu w prawie europejskim, gdyż w przypadku Europy nie jest możliwym przywoływanie norm, które nie są zapisane – norm, którym nie nadano statusu sformalizowane.

1. Wartości wspólne – zasady ekonomiczne Unii Europejskiej *largo i sensu stricte*

Unia Europejska nadała charakter *wartości wspólnych* – zasad normom odnoszącym się do wszystkich polityk, różnych aspektów integracji jednak szczególnie istotne dla przedmiotowych rozważań są normy mające współkształtować funkcjonowanie gospodarki UE i gospodarek jej państw członkowskich.

a. zasady *sensu largo*

- zrównoważony rozwój (art. 3 ust. 3 ToUE). Zasada ta jest przedmiotowym mostem łączącym zasady ogólne i ekonomiczne, filarami tego mostu są: – świadomość jedności człowieka, środowisk sztucznego i naturalnego składającej się na środowisko oraz obowiązków troski każdej generacji o środowisko stanowiące międzygeneracyjny depozyt („wspólne dziedzictwo ludzkości”); – rozwój gospodarczy respektujący wymogi środowiska.
- społeczna gospodarka rynkowa. W odniesieniu do ogólnych wartości ekonomicznych zauważalne są wahania w odniesieniu do sposobu

²³ Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K. 19/00.

²⁴ Wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00.

określenia fundamentu gospodarki: – czy jest nią „rynek z wolną i niezakłóconą konkurencją” (art. 3 ust. 2 Konstytucji²⁵); – czy „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 3 ust. 3 ToU). Jednoznacznie wskazany stan potwierdza podjęta w UE próba pogodzenia obu terminów-koncepcji tzn. zarówno „społecznej gospodarki rynkowej”, jak i „wolnego rynku” w Traktacie Konstytucyjnym, która zastała zarzucona (być może nieostatecznie) wraz z odrzuceniem Traktatu w referendum. Zarazem „społeczna gospodarka rynkowa”, która miała – mocą art. 3.3 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – być podstawą działania UE na rzecz trwałego rozwoju została uznana za wspólną europejską wartość – zasadę.

Tej rewolucyjnej zmianie w katalogu wartości nie poprzedzała ani nie towarzyszyła dyskusja adekwatna do wagi decyzji²⁶. Konsekwencją jest niezdefiniowanie normatywnej treści terminu – reguł „społecznej gospodarki rynkowej”. Można, co najwyżej *a priori* przyjąć, że jest to gospodarka społeczna a nie socjalna²⁷. Można jednak uznać, że unijne rozumienie „społecznej gospodarki rynkowej” nie odbiega od rudymenarnego katalogu obejmującego: gospodarkę wolnorynkową (w ramach której na straży funkcjonowania „rynku” stoją m.in. prawo i instytucje antymonopolowe chroniące przed nadużyciem dominującej pozycji rynkowej), wyznaczoną własnością prywatną, wolnością handlu międzynarodowego, brakiem reglamentacji w obrocie towarami, usługami i płatnościami oraz cenami wolnymi od administracyjnej ingerencji, funkcjonującej gospodarki rynkowej ściśle sprzężonej z regulacjami zabezpieczenia społecznego, na które składają się świadczenia emerytalne, zdrowotne i dla bezrobotnych²⁸.

Państwa członkowskie nie zajęły stanowiska w sporze o źródła postępu społecznego – konstytucyjnym dla decyzji w odniesieniu do możliwości i metod harmonizacji europejskiego prawa socjalnego. W sporze pomiędzy traktują-

²⁵ Projekt został przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w 2003 r. Tekst polski Luksemburg 2003.

²⁶ Za dowód pośredni można uznać niedostrzeżenie tej kwestii przez Norman’a w analizie wartości UE; patrz: P. Norman, *The Accidental Constitution. The making Europe’s Constitutional Treaty*, Brussels 2005, s. 65–66.

²⁷ Taka, bez wątpienia, nie zostałaby zaakceptowana przez Wielką Brytanię; dowodzi tego i złożenie i przyjęcie (przez UE) Protokołu brytyjskiego, w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i brak brytyjskiego uczestnictwa w reżimie Europejskiej Karty Społecznej i zmodyfikowanej Europejskiej Karty Społecznej.

²⁸ Szerzej: M. Rösch, *The German Social Market economy and its transformations*.

cymi różnice w kosztach społecznych, jako naturalne koszty lokalizacji neoliberalnymi, a traktującymi te koszty, jako sztuczne zagrożenie dla konkurencji obrońcami przed dumpingiem socjalnym. W UE utrzymuje się wstrzemięźliwość w tworzenie europejskiej polityki społecznej. W przeszłości była ona pochodną sporu pomiędzy zwolennikami doktryny neoliberalnej, a odczuwającymi obawę przed dumpingiem socjalnym w warunkach „wspólnego rynku”.

Zarazem już Traktat EWWiS wskazywał w preambule na: „...podniesienie poziomu życia” jako wartości, której realizacji miała służyć Organizacja; określał również wyraźnie jej funkcje społeczne – zaliczając do celów EWWiS: „poprawę warunków życia i pracy” (art. 3)²⁹. W preambule Traktatu rzymskiego za jeden z celów stawianych przed EWG uznano postęp socjalny i gospodarczy, którego efektem miała być poprawa warunków życia i pracy³⁰. Do celów stawianych przed EWG art. 2 Traktatu rzymskiego zaliczył: „szybszy wzrost stopy życiowej...”. Państwa założycielskie EWG uznawały konieczność polepszenia warunków życia i pracy, a także osiągnięcie równości³¹ uznając, że osiągnąć to można dzięki korzyściom wynikającym z funkcjonowania wspólnego rynku „ułatwiającego harmonizację systemów socjalnych i zbliżenie prawa” (art. 117). Państwa zobowiązywały się wyłącznie do współpracy w dziedzinach socjalnych – polityka socjalna miała być polityką wspólną, a nie jednolitą – współpracy ograniczonej do tworzenia spójności wertykalnej polityk krajowych³².

Wyzwania, które zmusiły Wspólnoty do reinterpretacji norm wyznaczonych przepisami regulującymi politykę społeczną obejmowały: wysoki poziom bezrobocia, nieadekwatny do społecznych oczekiwań wzrost poziomu życia i stopień poprawy warunków pracy; ale przede wszystkim – zagrażający zdolności społecznej do solidaryzmu – źle funkcjonujący dialog społeczny. Zarazem Wspólnoty już w czerwcu 1988 r. uchwaliły „Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników”; była ona pierwszym „politycznoprawnym programem kształtowania ponadnarodowego prawa pracy”³³.

Przeszkodą na drodze ku europejskiej polityce społecznej jest spór brytyjsko-kontynentalny wokół dwóch kwestii: – drugoplanowej, brytyjskich za-

²⁹ Szerzej: C. Krogulec, *Ewolucja polityki społecznej w EWG*, Warszawa 1978.

³⁰ Preambuła: „...zdecydowane zapewnić, postęp ... społeczny ... obierając za zasadniczy cel swoich wysiłków stałą poprawę warunków życia i pracy swoich narodów”.

³¹ Tak: art. 117.

³² Tak: art. 118 Traktatu.

³³ Wskazuje na to R. Birk, *Europejskie prawo pracy – stan i tendencje rozwojowe*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1998, s. 7.

strzeżeń, co do zasadności tworzenia jednolitej, integracyjnej polityki społecznej. Brytyjczycy podtrzymują niechęć wobec transferu na szczebel europejski odnośnych kompetencji; – i zasadniczej, ujawniającej dwie wizje relacji pomiędzy jednostką a państwem i treści wolności, granic wolności. Brytyjczycy bronią w tym przypadku własnej tradycji konstytucyjno-ustrojowej niezwykle wstrzeźliwie traktującej uprawnienie państwa do ingerencji w prywatność jednostki, kładącej nacisk na osobiste obowiązki jednostki, wspieranej przez rodzinę i grupy wewnątrzpaństwowe, w sferze socjalnej.

Jest jednak faktem, że państwa członkowskie podjęły decyzję o budowie „jednolitej” instytucji europejskiej opartej na wspólnym systemie wartości i realizowanej w pełnym zakresie polityk, w tym również polityki społecznej. Po unifikacji ekonomicznej w zakresie wyznaczonym „jednolitym rynkiem” UE podąża ku unifikacji społecznej. W konsekwencji UE staje się – w odpowiedzi na nowe wyzwania integracyjne³⁴ – „przestrzenią socjalną”.

Zarazem polityki społecznej nie można oddzielić od polityki gospodarczej co wynika z: – finansowania ze środków budżetowych kosztów/nakładów na politykę społeczną; – stopnia oddziaływania polityki społecznej na politykę gospodarczą; – a przede wszystkim, z zagregowanego charakteru kwestii zatrudnienia.

Uznać można, że istnieje „europejski model socjalny”, na który składają się wspólne wartości (takie jak solidarność, obywatelskość i uczestnictwo), podobieństwa życia społecznego, podobieństwa krajowych instytucji państwa opiekuńczego oraz wspólne cele UE obejmujące wysoki poziom zatrudnienia, przeciwdziałanie i eliminowanie wykluczenia społecznego, osiągnięcie równego statusu kobiet i mężczyzn oraz odpowiednie zabezpieczenie społeczne na okres starości³⁵. Państwa członkowskie są aktywną siłą sprawczą procesu ujednolicania podstawowych standardów socjalnych³⁶.

- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Państwa członkowskie UE uznając prawo każdego człowieka do równych warunków życia i zagrożenia wynikające z braku spójności dla społeczeństwa i Europy podniosły spójność do rangi wartości ustrojowej szeroko obudowując ją gwarancjami i narzędziami implementacji.

³⁴ Szerzej: K.-D. Borchardt, *Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich*, [w:] *Europejskie Prawo Pracy i Prawo Socjalne*, red. H. Lewandowski, K. Serafin, Łódź 1998, s. 15 i 16.

³⁵ Szerzej: S. Golinowska, *Europejski Model Socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 3 i nast.

³⁶ Szerzej: K. Głębicka, *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*, Warszawa 2002, s. 18.

b. Zasady ekonomiczne *sensu stricte*

- wolny handel. Katalog tych wartości otwiera **wolny i uczciwy**³⁷ **handel** (art. 4 ust. 5 ToUE). Decydują o tym różne podstawy argumentacji na rzecz „wolnego handlu”; z jednej strony jest to bez wątpienia wewnątrz ekonomiczna wartość – zasada. Reguła ta w odniesieniu do wymiany międzynarodowej dóbr i usług oznacza zakaz dyskryminacji lub protekcji, otwarcie wszystkich rynków na korzystną wymianę wolną od ingerencji państwa w handel, z drugiej jednak strony w „wolnym handlu” widzi się narzędzie budowy zaufania pomiędzy państwami i narodami eliminujące konflikty i wojny.

Twórcy wspólnot europejskich wykazywali znaczący a zarazem niezaskakujący konserwatyzm w zakresie poszerzania w traktatach konstytuujących integrację normatywnej regulacji o charakterze zasad odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania gospodarki. Z jednej strony bowiem już sama integracja europejska wyrażała wiarę w wartości ekonomiczne, takie jak rynek czy cztery podstawowe swobody, z drugiej jednak zarówno, pomimo integracji, utrzymywały się głębokie różnice pomiędzy uczestnikami integracji w odniesieniu do wyboru modelu społeczno-gospodarczego³⁸, jak też trudno było i wówczas i teraz mówić o konsensie w odniesieniu do zasad determinujących relacje państwo–gospodarka.

To wszystko zadecydowało o tym, że dopiero w JAE zasady ogólne zostały dopełnione normami o charakterze zasad ekonomicznych *sensu stricte*. I to bezpośrednio poprzez regulację w sferze polityki finansowej; JAE zawarł w swoim tekście art. 102 A ust. 1 „W celu zapewnienia pożądanej zbieżności polityki gospodarczej i walutowej, co jest niezbędnym warunkiem dalszego rozwoju Wspólnoty, państwa członkowskie współpracują zgodnie z celami artykułu 104. Wykonując to uwzględniają doświadczenia zdobyte we współpracy w ramach Europejskiego Systemu Walutowego i przy rozwijaniu Europejskiej Jednostki Monetarnej, a także respektując istniejące uprawnienia w tej dziedzinie”³⁹. Za tym enigmatycznym sformułowaniem kryła się decyzja o nadaniu mocy prawa pierwotnego obowiązkowi zapewnieniu równowagi bilansów płatniczych, stabilności kursów walut i cen, którego podstawą była decyzja Rady z 18 lutego 1974 r. Tym kałużowym przepisem JAE poszerzał

³⁷ Jest to tradycyjne rozumienie *fair trade* według którego zakres przedmiotowy i punkt ciężkości są przenoszone na „sprawiedliwy handel”.

³⁸ Szerzej: J. Menkes, *Konstytucja Unii Europejskiej wobec wyzwań europejskiej polityki społecznej*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform*, red. C. Mik, Toruń 2004, s. 243–273.

³⁹ Szerzej: J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity...*, s. 37–38.

zarazem blankietowo zadania EWG o tworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej wprowadzając do Traktatu EWG taki jednoartykułowy rozdział zatytułowany „Współpraca w dziedzinie gospodarczej i walutowej”, a także tworzył gwarancje formalne roli i rangi Komitetu Prezesów Banków Centralnych i Komitetu Walutowego w procesie europejskiego prawodawstwa konstytucyjnego nakazując konsultowanie z tymi organami zmian instytucjonalnych w zakresie polityki walutowej⁴⁰ – wzorem Francji wprowadzał do procesu prawodawczego organ pomocniczy pozbawiony demokratycznego, wyborczego mandatu i transparentnego w merytorycznych podstawach decyzji.

Na katalog tych zasad zawartych w art. 3 pkt 3 ToUE składają się:

- trwały i harmonijny wzrost gospodarczy – *balanced economic growth*; UE wyznaczając trwały wzrost dyrektywą funkcjonowania gospodarki (z dopuszczeniem wszelkich instrumentów jej pobudzania) sytuuje się w opozycji (konserwatywnej) nie tylko w zestawieniu z ortodoksyjną ideologią „0% wzrostu” – Klubu rzymskiego lecz także z jej adaptacją w formule zrównoważonego rozwoju. UE uznaje rozwój za niezbędny dla zaspokojenia potrzeb społecznych, a zarazem nie podziela obaw, że rozwój nieuchronnie zagraża środowisku, zdolności Ziemi do przetrwania. Zarazem UE zakłada oddziaływanie na rozwój nie tylko w punkcie wyjścia gospodarczymi i pozagospodarczymi instrumentami pobudzania wzrostu jako takiego lecz również funkcjonowanie gospodarki ma być poddawana oddziaływaniu instrumentów stymulujących dynamikę i kierunki zarówno rozwoju, jak funkcjonowania gospodarki. Harmonijny wzrost oznacza ograniczenie oddziaływania bezpośredniego spontanicznych praw rynku; harmonia oznacza regulację wzrostu poprzez poddawanie jego impulsów, kierunków i dynamiki dyrektywom kierunkowym.
- stabilność cen. Norma ta została powtórzona i wzmocniona dyspozycjami pkt. 2 i 3 art. 119 TofUE zaliczającymi politykę pieniężną i politykę wymiany walut do „jednej polityki” i nakazujące tak UE jak i państwom członkowskim respektowanie obowiązków określonych jako „zasady przewodnie”; zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej. Na straży tej zasady–zasad postawiono, mocą artykułu 127 TofUE, Europejski Bank Centralny wyposażając go, m.in., w kompetencje w odniesieniu do „definiowania i wdrażania” polityki pieniężnej, zarządzania rezerwami walutowymi państw–członków oraz operacji walutowych. Te regulacje powtarzają dyspozycje art.

⁴⁰ Art. 102 A ust. 2 zd. 2.

III-69.3 i III-77 Konstytucji dla Europy a zarazem są bardziej jednoznaczne niż „nieinflacyjny wzrost” wyznaczony jako cel Wspólnoty mocą art. 2 nicejskiego TWE. Jest to jednak zabieg przede wszystkim redakcyjny gdyż TWE (nicejski) art. 105 ust. 2 stawiał przed ESBC jako „główny cel” utrzymanie stabilności cen. Poziom dopuszczalnej inflacji wyznaczony jest na poziomie niższym niż 2% HICP⁴¹.

Tymi dyspozycjami UE zajęła jednoznaczne stanowisko w sporze zarówno ekonomicznym, jak i politycznym o dopuszczalność poluzowania polityki pieniężnej w działaniach na rzecz rozwoju, traktując inflację jako narzędzie zabronione we wspomaganiu wzrostu.

Zarazem ta jedność europejskiego systemu zasad ekonomicznych nie jest ani bezwzględna ani jednoznaczna. Zasadzie dyscypliny budżetowej zaprzecza bowiem przyzwolenie na deficyt budżetowy w państwach członkowskich (art. 104 ust. 1 TWE (nicejski) zachowany w art. 126 ust. 1 TofUE). Ta sprzeczność wzmacnia dodatkowo nieostrość określenia „nadmierny”.

Uwagi końcowe

Analizą objąłem drogę, jaką przebyły społeczne instytucje publiczne w zakresie stanowienia i implementacji „zasad”. Analizowałem powinności (*sollen*) i obowiązywanie (*sein*) dążąc do odtworzenia normy podstawowej⁴². Droga ta mimo, jak się wydaje, wspólnego kierunku uległa rozdzieleniu na pas zasad

⁴¹ HICP (*Harmonized Indices of Consumer Prices* – zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych) obliczane są przez kraje członkowskie Unii Europejskiej według ujednoliconej unijnej metodologii. Dla Polski podstawą wyliczenia HICP (obliczanego od 1997 r.) są zmiany cen koszyka towarów i usług konsumpcyjnych korygowane poprzez system wag oparty na strukturze spożycia indywidualnego w sektorze gospodarstw domowych. Podstawą grupowanie towarów i usług konsumpcyjnych jest Klasyfikacja spożycia indywidualnego według Celu przyjęta na potrzeby HICP (COICOP/HICP). HICP obliczany jest według formuły Laspeyres'a. Prawo europejskie dopuszcza dokonywanie wstecznej zmiany danych w konsekwencji modyfikacji metodologii, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_5582_PLK_HTML.htm, dostęp: 19.11.2011. HICP dostarcza porównywalnych informacji nt. inflacji w UE i EOG oraz w państwach kandydujących wykorzystywanych w realizacji polityki monetarnej w strefie EURO oraz oceny zbieżności celu inflacyjnego w ramach kryterium z Maastricht. Podstawą obliczania HICP jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 2494/95 z dnia 23 października 1995 r. dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/introduction>, dostęp: 19. 11. 2011.

⁴² Patrz: H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 1934 i idem, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 2, Wilno 1935.

ogólnych i pas zasad ekonomicznych. Pas „zasad ogólnych” był przez wiele lat postrzegany jako jedyny i na nim dalej koncentrują się emocje zbiorowe. Obecnie w tym pasie władza publiczna dąży do zapobiegania i zarządzania konfliktami poprzez wstrzemięźliwość w normatywnym regulowaniu sfery publicznej przy zarazem ostrym wyznaczeniu reguł zachowania w tej sferze i traktowanie przyjętych wartości, jako uniwersalnych i bezwzględnie obowiązujących. Ze zdecydowanie różnymi zachowaniami mamy do czynienia w pasie zasad ekonomicznych. Charakteryzuje go niezwykła dynamika rozwoju. Szybkie podążanie po drodze od niedawnej wątpliwości czy USA mogą powołać bank centralny do aktualnego stanu, w ramach którego nie tylko do rangi podstawowych zasad ustrojowych podnoszony jest zespół „praw ekonomii” lecz także (niemające legitymacji demokratycznej) instytucje regulacji i nadzoru gospodarki stanowią prawo oraz zasady ekonomiczne traktowane są jak „normy kanoniczne”.

To składa się na paradoksu, w ramach którego publicznemu brakowi pewności czy swoisty dekalog wyraża wartości jedyne, a tym bardziej czy instytucje publiczne mają prawo zapewniać jego normom powszechne obowiązywanie towarzyszy podniesienie do pozycji wartości podręcznika ekonomii – jednego podręcznika (jednej szkoły) i uznanie, że zadaniem instytucji państwa jest jego wdrażanie.