

# 1.1.

## Adam Jakuszewicz

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

---

### ZASADA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ W KONSTYTUCJI RP

---

#### Wstęp

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP (dalej: art. 20) podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się na trzech filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wskazane filary społecznej gospodarki rynkowej należy traktować równorzędnie, co oznacza, że żadnemu z nich nie można przyznać pierwszeństwa przed innymi<sup>1</sup>. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „[u]strojodawca traktuje wymienione w art. 20 wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (...), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Zaradkiewicz, omówienie art. 20 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safian i L. Bosek, Warszawa 2016, s. 522.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

Nadając gospodarce rynkowej charakter *społeczny*, ustrojodawca stanął na stanowisku, że nie sposób oddzielić ustroju gospodarczego od ustroju społecznego; produkcji od podziału dóbr. Intencją ustrojodawcy jest zatem stworzenie holistycznego ładu społeczno-gospodarczego mającego godzić prawa ekonomii z odpowiedzialnością społeczną. W ramach takiego systemu cele gospodarcze i społeczne mają charakter paralelne, nie zaś alternatywny. Myśl tę wyraził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „społeczna gospodarka rynkowa (...) jest koncepcją ładu gospodarczego i społecznego zarazem. Komponent gospodarczy łączy się w niej bowiem ze społecznym, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Zgodnie z tym wzorcem gospodarka, choć rynkowa, ma wyraźne cele społeczne, takie jak równomierny rozwój, wysoki poziom zatrudnienia, godność pracy, odpowiedni system ubezpieczenia społecznego, a także ochronę środowiska, zapewnienie energii, transport”<sup>3</sup>.

Z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej proklamowanej w art. 20 wynika dla ustawodawcy zwykłego zadanie polegające na funkcjonalnym powiązaniu dwóch przeciwstawnych założeń ustroju gospodarczego, mianowicie gospodarki rynkowej z ideą państwa socjalnego. Dokonując konkretyzacji konstytucyjnych założeń ustroju gospodarczego, ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody wyboru poszczególnych rozwiązań legislacyjnych. Skoro jednak sam konstytucyjny model społecznej gospodarki rynkowej stanowi swego rodzaju *coincidentia oppositorum*, wynikające z niego konkretne dyrektywy kształtowania prawnych regulacji życia gospodarczego, mające wiązać ustawodawcę, w praktyce mogą wydawać się trudne do realizacji. Rekonstrukcja tychże dyrektyw, określenie ich wzajemnych relacji oraz próba ich wyważenia stanowi cel niniejszego opracowania.

## Natura prawna oraz ogólna charakterystyka zasady społecznej gospodarki rynkowej w art. 20 Konstytucji RP

Idei gospodarki rynkowej nie da się określić poprzez skonstruowanie precyzyjnej definicji prawnej<sup>4</sup>. Można jedynie powiedzieć, że ma to być gospodarka, której podstawowym motorem rozwoju są mechanizmy rynkowe, państwo zaś może i powinno na nie oddziaływać, ale nie wolno mu ich zastępować własnymi decyzjami<sup>5</sup>. Ustrojodawca nie doprecyzował zatem semantycznego zakresu pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, lecz pozostawił to zadanie w gestii podmiotów stosujących

<sup>3</sup> Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK 2014, nr 5, poz. 50.

<sup>4</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego państwa*, Warszawa 2001, s. 107.

<sup>5</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 75.

Konstytucję<sup>6</sup>. Artykuł 20 „nie definiuje społecznej gospodarki rynkowej, lecz odsyła do jej koncepcji wypracowanej we współczesnej myśli społecznej i – co należy zauważyć – podlegającej pewnym modyfikacjom pod wpływem zmieniających się warunków”<sup>7</sup>. Ogólny i nieprecyzyjny charakter pojęcia społecznej gospodarki rynkowej rodzi wątpliwości dotyczące zasadności jego włączenia do tekstu konstytucji<sup>8</sup> oraz wywołuje trudności związane z jego stosowaniem, zwłaszcza że sama teoretyczna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej sformułowana przez ordoliberalistów charakteryzuje się dużą elastycznością – i to zarówno w kwestiach rynkowych, jak i społecznych. Wszystko dlatego, że sami twórcy tej koncepcji ujmowali ją jako program działania, który – w ramach określonych zasad – może być ulepszany i modyfikowany pod wpływem nowych idei i doświadczeń<sup>9</sup>. Innymi słowy, społeczna gospodarka rynkowa nie jest statycznym systemem gospodarczym i społecznym ukonstytuowanym przez jednorazowy akt prawny, lecz dynamiczną koncepcją ustrojową, która – przy respektowaniu właściwych jej zasad funkcjonowania – powinna być adaptowana do zmieniających się warunków rozwoju społecznego<sup>10</sup>.

Ponadto koncepcja społecznej gospodarki rynkowej wskazuje wyłącznie ogólne kierunki aktywności ustawodawcy oraz rozwiązania fragmentaryczne, nie da się z niej natomiast wyprowadzić zbioru szczegółowych dyrektyw polityki gospodarczej, którymi ustawodawca miałby być bezwzględnie związany. Za przykład takiego stanu rzeczy mogą posłużyć chociażby postulaty rozwiązań twórców koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w kwestiach opodatkowania. Mianowicie opowiadali się oni za wprowadzeniem progresji podatkowej, postrzegając ją jako mechanizm korygowania procesu dystrybucji w ramach ustroju gospodarczego opartego na konkurencji. Wskazywali przy tym, że dolna granica progresji jest niezbędna ze względów społecznych, górna zaś nie powinna być zbyt wysoka, aby nie stała się hamulcem dla inwestycji. Ustalenie konkretnego poziomu progresji w konkretnej sytuacji pozostawiali jednak w gestii polityki finansowej danego

<sup>6</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 51.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK 2014, nr 5, poz. 50.

<sup>8</sup> Jak zauważa L. Garlicki, umieszczenie w Konstytucji RP przepisów ustanawiających podstawy ustroju gospodarczego wiązało się z koniecznością utrzymania aktywnej roli państwa w określaniu kierunku przeobrażeń gospodarczych i społecznych, aczkolwiek wynikało też z pewnego przyzwyczajenia do tradycji konstytucjonalizmu państw socjalistycznych, zgodnie z którą konstytucyjne regulacje ustroju gospodarczego podnoszone były do rangi zasad ustroju. Zob. L. Garlicki, *Omówienie art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, K. Działocha i in., t. IV, 2005, s. 2.

<sup>9</sup> K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>10</sup> P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 91.

kraju. Z wyjątkiem zalecenia wprowadzenia podatku progresywnego z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej trudno więc wyprowadzić konkretne dyrektywy dotyczące kształtowania polityki podatkowej, tym bardziej, że teoretycy tej koncepcji koncentrowali się wyłącznie na podatku dochodowym, przeto nie sformułowali zaleceń dotyczących innych elementów systemu podatkowego<sup>11</sup>. Możliwości praktycznego zastosowania koncepcji gospodarki rynkowej w kwestiach opodatkowania wydają się jeszcze bardziej znikome, gdy weźmie się pod uwagę nowe wyzwania stojące przed systemem podatkowym, wynikające np. z globalizacji, starzenia się społeczeństwa, konieczności ochrony środowiska, czy też zachowania konkurencyjności podatkowej na arenie międzynarodowej w celu stwarzania atrakcyjnych warunków dla inwestycji zagranicznych.

Warto także zauważyć, że twórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej reprezentowali rozbieżne stanowiska w kwestii redystrybucji. Podczas gdy W. Eucken zalecał w tej sferze dużą ostrożność, podkreślając, że nadmierna redystrybucja stanowi czynnik osłabiający efektywność gospodarki oraz obniżający poziom inwestycji, A. Müller-Armack widział potrzebę większej aktywności państwa w gospodarce (w tym podejmowanie działań stabilizacyjnych oraz redystrybucyjnych), mimo że zdawał sobie sprawę z możliwości negatywnego oddziaływania takiej polityki na poziom rozwoju gospodarczego. Jego zdaniem gwarantowanie wolności rynkowych przy jednoczesnym korygowaniu nierówności społecznych w wielu wypadkach okazuje się sprzeczne. Dystrybucja oparta na mechanizmach rynkowych nie uwzględnia wszak podmiotów niezdolnych do wzięcia udziału w działalności rynkowej, jak na przykład osoby przymusowo bezrobotne, czy niezdolne do pracy<sup>12</sup>.

Skoro więc koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, do której odsyła art. 20, nie dostarcza szczegółowych rozwiązań dotyczących regulacji życia gospodarczego, trudno nie zgodzić się z tezą B. Banaszaka, że z przepisu tego nie można „wyprowadzić żadnego konkretnego wzorca systemu gospodarczego ani tym bardziej rozwiązań szczegółowych”<sup>13</sup>. W konsekwencji ustawodawca regulując procesy gospodarcze dysponuje znacznym marginesem swobody w wyborze rozwiązań zarówno o charakterze ogólnym jak i szczegółowym, co sprawia, że podniesienie pod adresem ustawodawcy zarzutu niekonstytucyjności w oparciu o art. 20 byłoby możliwe jedynie w sytuacjach wyjątkowych<sup>14</sup>. Mimo to zasada społecznej gospodarki rynkowej nie może być traktowana jako „pozbawione substancji pojęcie blankietowe”<sup>15</sup>. Stanowi ona „normę programową niemającą jedynie charak-

<sup>11</sup> M. Gajda-Kantorowska, *Spółeczna gospodarka rynkowa a kwestia optymalnego opodatkowania*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa*, red. R. W. Włodarczyk, Warszawa 2010, s. 139.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012, s. 158.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Omówienie art. 20...*, op. cit., s. 7.

<sup>15</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 522.

teru deklaratywnego (postulatywnego) poprzez określenie celów i kierunków działalności państwa, ale rozstrzygającą o zakresie obowiązków władzy publicznej i koniecznych elementach systemu prawnego<sup>16</sup>. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej znajduje wyraz w takich instytucjach jak powszechna prywatyzacja, akcjonariat pracowniczy, prowadzenie negocjacji, zwłaszcza ze związkami zawodowymi, zwiększenie kontroli parlamentarnej, w szczególności zaś w rozbudowie praw podmiotowych jednostki i ich ochronie<sup>17</sup>. Art. 20 wyraża normę-zasadę „adresowaną do wszelkich władz publicznych i wyznaczającą im powinność takiego ukształtowania ustroju gospodarczego (przez odpowiednie regulacje prawne, stworzenie warunków gospodarowania oraz instytucji społecznych), by odpowiadał przyjętemu przez ustrojodawcę wzorcowi społecznej gospodarki rynkowej”<sup>18</sup>.

## Obowiązki władz publicznych wynikające z rynkowego charakteru ustroju gospodarczego RP

Ustrój gospodarczy określony w Konstytucji RP, mimo swojego społecznego charakteru, opiera się na gospodarce rynkowej, czyli systemie ekonomicznym, w którym konkurencja, popyt i podaż samoczynnie regulują jego prawidłowe funkcjonowanie<sup>19</sup>. Należy więc przyjąć, że ma on „wyraźnie liberalny charakter”. Znajduje to wyraz przede wszystkim w ustanowieniu mechanizmu rynkowego jako środka rozwoju gospodarczego, w uznaniu własności prywatnej jako podstawy władania środkami wytwarzania i handlu oraz w proklamowaniu wolności działalności gospodarczej<sup>20</sup>. Z art. 20 w pierwszej kolejności wynika obowiązek władz publicznych zagwarantowania istnienia podstawowych elementów gospodarki rynkowej, do których należą własność prywatna, wolność gospodarcza, wolna konkurencja, kształtowanie cen za pomocą mechanizmów rynkowych, wolność pracy oraz wolny przepływ pracowników, kapitału i usług<sup>21</sup>. Jednym z kluczowych elementów gospodarki rynkowej jest także swoboda zawierania umów, która umożliwia m.in. „rynkowe” (tj. bez ingerencji państwa) ustalanie cen towarów i usług. Bez wskazanej swobody nie można sobie wyobrazić funkcjonowania prawa popytu i podaży, a zatem i gospodarki rynkowej<sup>22</sup>.

Włączenie do Konstytucji zasady społecznej gospodarki rynkowej oznacza, że rynek nie jest już przestrzenią pozaprawną, lecz stał się „jednym z centralnych problemów

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> A. Domańska, op. cit., s. 110.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK 2014, nr 5, poz. 50.

<sup>19</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 99.

<sup>20</sup> Tamże, s. 97.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 245.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-4 2003, nr 4, poz. 33.

Konstytucji RP<sup>23</sup>. Z zasady społecznej gospodarki rynkowej wynika więc nakaz podejmowania przez władze państwowe środków mających umożliwić jak najbardziej nieskrępowane gospodarowanie poprzez eliminowanie przeszkód w swobodnym wytwarzaniu oraz wymianie towarów, przy czym powinny one zachować powściągliwość w regulacji produkcji i biznesu<sup>24</sup>. Innymi słowy motorem rozwoju gospodarki mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo może i powinno oddziaływać w celu łagodzenia społecznych skutków funkcjonowania wolnego rynku, ale których owo państwo nie może zastępować własnymi decyzjami. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „w gospodarce rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, jaką jest stosownie do art. 20 Konstytucji gospodarka RP, państwo nie ma możliwości bezpośredniego wpływania na obrót; może to czynić pośrednio, wykorzystując szczególnie narzędzia prawne”<sup>25</sup>.

Granice dopuszczalnej interwencji państwa w procesy gospodarcze w warunkach społecznej gospodarki rynkowej wyznacza zasada wolności działalności gospodarczej oraz zasada pomocniczości. „Zadaniem państwa w dziedzinie społeczno-gospodarczej jest przede wszystkim umacnianie gospodarki rynkowej, tworzenie prawidłowych ustrojowych i regulacyjnych ram jej funkcjonowania, a nie jej ograniczanie czy zastępowanie w istocie ręcznym sterowaniem”<sup>26</sup>. Tak więc z art. 20 wynika przede wszystkim pozytywny obowiązek władz publicznych zapewnienia „funkcjonalności” gospodarki rynkowej poprzez stworzenie odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej zarówno podejmowanie, jak i efektywne prowadzenie działalności gospodarczej w każdym – co do zasady – obszarze możliwej aktywności<sup>27</sup>. Podstawowym kryterium ingerencji państwa w procesy gospodarcze powinno być przy tym dobro ogółu, czyli podejmowanie działań służących nie tyle realizacji partykularnych interesów określonych jednostek i grup społecznych, lecz urzeczywistnieniu interesu ogólnego, mającego przełożenie na zwiększenie dobrobytu państwa i jego obywateli<sup>28</sup>. Państwo powinno podejmować działania, które umożliwią aktywny udział wszystkich podmiotów zmierzających do osiągnięcia celu gospodarczego, jakim jest przede wszystkim osiągnięcie zysku. Cel ten nie może być jednak osiągnięty przy poszkodowaniu innych podmiotów, w szczególności konsumentów. Ingerencja państwa w procesy gospodarcze powinna zatem dotyczyć sytuacji, w których określone podmioty zmierzają do nadużycia swego prawa<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> P. Czarnek, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 284.

<sup>24</sup> K. Complak, op. cit., s. 100.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., K 5/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 2.

<sup>26</sup> P. Czarnek, *Zasada społecznej...*, op. cit., s. 297.

<sup>27</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 524.

<sup>28</sup> P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 90.

<sup>29</sup> Tamże.

Oprócz tego interwencjonizm państwowy w gospodarkę znajduje uzasadnienie w konieczności usuwania zagrożeń dla wolnej konkurencji, nierozdzielnie związanych z funkcjonowaniem gospodarki wolnorynkowej. Nie sprawdziła się wszak prognoza klasycznych liberałów, którzy utrzymywali, że na całkowicie wolnym rynku konkurencja i konkurencyjny ład gospodarczy ukształtują się niejako samorzutnie. Podmioty gospodarcze dysponujące pełną swobodą kształtowania zarówno przebiegu własnej działalności gospodarczej, jak i form ładu gospodarczego, czynią z niej bowiem użytek w swoim egoistycznym interesie; usiłują zdobyć przewagę nad konkurentami, a gdy uda im się zyskać pozycję monopolistyczną lub oligopolistyczną, dążą do wyzwolenia się spod działania reguł konkurencji. Z tego względu konkurencja musi być nieustannie chroniona poprzez politykę ładu gospodarczego<sup>30</sup>. W ramach tego zadania istotne miejsce zajmuje zapobieganie nadmiernej koncentracji przedsiębiorstw i powstawaniu prywatnych monopolii<sup>31</sup>.

Warto także podkreślić, że ład gospodarczy oparty na ochronie konkurencji jest *ex definitione* ładem, w którym brak miejsca na nieuzasadnione przywileje określonych kategorii podmiotów gospodarczych, czy też na udzielanie im nieuzasadnionej ochrony przed konkurencją rynkową i jej skutkami. W świetle zasady społecznej gospodarki rynkowej nie znajdują uzasadnienia przepisy wprowadzane w celu poprawy życia określonej wąskiej grupy społecznej bez względu na potrzeby większości i reguły funkcjonowania rynku. Za przykład takich regulacji mogą posłużyć przepisy ograniczające liczbę licencji taksówkowych przez gminy. Skutkiem ich obowiązywania jest to, że wielu taksówkarzy prowadzi działalność gospodarczą bez licencji z powodu braku możliwości jej uzyskania. Z kolei taksówkarze posiadający licencję, dążąc do utrzymania cen świadczonych przez siebie usług i domagają się wymierzania sankcji wobec konkurentów wykonujących zawód taksówkarza bez licencji<sup>32</sup>. Chociaż właściwych konstytucyjnych wzorców kontroli regulacji ustanawiających ograniczenia wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej należy poszukiwać w przepisach stanowiących *lex specialis* w stosunku do art. 20, to jednak zasada społecznej gospodarki rynkowej oparta na wolności gospodarczej stanowi ważki argument przemawiający za przyjęciem wykładni pro-wolnościowej postanowień Konstytucji RP, gwarantujących prawa podmiotowe w życiu gospodarczym.

Istotną dyrektywą dla władz publicznych płynącą z rynkowego charakteru ustroju gospodarczego RP jest także zasada przewidywalności i powściągliwości władz publicz-

<sup>30</sup> A. Adamczyk, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa*, red. R. W. Włodarczyk, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>31</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 525.

<sup>32</sup> L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015, s. 23.

nych w regulowaniu procesów gospodarczych. W świetle tej zasady polityka gospodarcza władz publicznych powinna cechować się stabilnością, umożliwiającą długoterminowe planowanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Zasada ta ma znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do działań inwestycyjnych, z założenia długoterminowych, wiążących się dla przedsiębiorców z ryzykiem gospodarczym. Ponadto osoba podejmująca lub prowadząca działalność gospodarczą powinna mieć odpowiedni czas na przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej<sup>33</sup>. Jak już bowiem podkreślali teoretycy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, niestabilność przepisów podatkowych wraz z innymi trudnymi do przewidzenia zmianami innych parametrów decyzyjnych (np. stopy oprocentowania kredytów) generuje wysoki poziom niepewności w działalności gospodarczej, co z kolei negatywnie wpływa na poziom inwestycji. Aby więc ożywić działalność inwestycyjną i w ten sposób uruchomić proces stałego wzrostu gospodarczego, należy zapewnić stałość polityki gospodarczej<sup>34</sup>. Omawiana dyrektywa wynika nie tylko z art. 20, lecz także z zasady demokratycznego państwa prawa, zwłaszcza z tak zwanych „zasad prawidłowej legislacji”, takich jak: odpowiedni okres *vacatio legis*, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa czy zakaz działania państwa ponad potrzebę.

Należy przy tym zauważyć, że z art. 20, zgodnie z którym gospodarka rynkowa ma stanowić podstawę ustroju gospodarczego RP, nie wynika bynajmniej całkowity zakaz wprowadzania w sferze gospodarczej rozwiązań nietypowych dla modelu gospodarki rynkowej, jak chociażby elementów gospodarowania opartego na własności publicznej (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego) czy spółdzielczej. Niewykluczone jest też podejmowanie przez kompetentne władze określonych działań planowych lub reglamentacyjnych. Dopuszczalność wskazanych rozwiązań gospodarczych wynika z wykładni systemowej konstytucji, zgodnie z którą art. 20 powinien być odczytywany w świetle art. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a także art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika nakaz przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej. Poza tym przy interpretacji art. 20 Konstytucji RP należy wziąć pod uwagę, że możliwość ograniczenia wolności gospodarczej na rzecz ważnego interesu publicznego wyraźnie przewiduje art. 22<sup>35</sup>. Rozwiązania tego rodzaju dopuszczalne są jednak wyłącznie wyjątkowo, uzupełniająco czy subsydiarnie, co oznacza, że nie mogą przeważać nad preferowaną konstytucyjnie formą gospodarki rynkowej opartą na własności prywatnej oraz wolności działalności gospodarczej<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 527.

<sup>34</sup> M. Gajda-Kantorowska, op. cit., s. 138.

<sup>35</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 57.

<sup>36</sup> Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, red. E. Kustra, t. II, Toruń 2002, s. 9.



## Obowiązki władz publicznych wynikające ze społecznego charakteru ustroju gospodarczego RP

Oprócz wskazanej powyżej tendencji do zniekształcania reguł konkurencji, mankamentem gospodarki wolnorynkowej jest także tendencja do powstawania nadmiernych dysproporcji i nierówności społecznych oraz deficytu bezpieczeństwa socjalnego. Z tego względu w interesie pokoju społecznego należy wprowadzać do systemu prawnego instrumenty przeciwdziałające potencjalnym napięciom i zagrożeniom, wiążącym się ze wskazanymi zjawiskami. W konsekwencji rola państwa polega zarówno na stworzeniu instytucjonalnych warunków służących „wyrównywaniu szans”, jak i na wprowadzeniu odpowiednich instrumentów umożliwiających korygowanie tendencji do pogłębiania się nierówności<sup>37</sup>. Osiągnięcie tego celu jest jednym z założeń modelu społecznej gospodarki rynkowej. Przymiotnik „społeczna” określający charakter ustroju gospodarczego pożądanego przez twórców Konstytucji RP należy odnieść do celów samej gospodarki; „społeczne cele” są wpisane w rozwój gospodarczy i ich urzeczywistnieniu mają sprzyjać władze publiczne<sup>38</sup>.

W świetle art. 20 celu gospodarki nie można więc sprowadzać do kategorii wzrostu i racjonalności ekonomicznej, które z kolei miałyby być jedynym miernikiem słuszności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. „Celem gospodarki nie jest nieskończenie wzrastające zaopatrzenie w dobra materialne, lecz służba ogólnoludzkim wartościom, przede wszystkim również wartościom społecznym<sup>39</sup>. Model społecznej gospodarki rynkowej różni się przeto diametralnie od gospodarki wolnorynkowej, ponieważ nie można sprowadzić go do czysto ekonomicznych (towarowo-pieniężnych) powiązań między ludźmi, kierowanymi „niewidzialną ręką rynku”, lecz podlega wymogom zasady sprawiedliwości społecznej, stanowiącej kamień węgielny polityki każdego demokratycznego państwa. To właśnie zasada sprawiedliwości społecznej stanowi kryterium pozwalające odróżnić omawiany model gospodarki od pozostałych<sup>40</sup>. W imię realizacji wymogów wynikających z tej zasady „państwo ma kojarzyć interes prywatny z publicznym oraz równoważyć różne interesy prywatne”<sup>41</sup>.

Odniesienia społeczne gospodarki rynkowej determinowane są przez system wartości moralnych przyjęty przez społeczeństwo i odzwierciedlony w aksjologii konstytucji. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej wyrosła z historycznego doświadczenia, w świetle którego porządek gospodarczy opierający się wyłącznie na prawie

<sup>37</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 529.

<sup>38</sup> Tamże, s. 518.

<sup>39</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 17.

<sup>40</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 244; tenże: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 156.

<sup>41</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 156.

popyty i podaży, regułach swobodnej konkurencji oraz zapewniający swobodę przedsiębiorczości nie wystarczy, aby stworzyć sprawiedliwy porządek społeczny. Z tego względu „teoria społecznej gospodarki rynkowej jest przeciwstawieniem się fetyszowi konkurencji i dzięki zakorzenieniu w społecznej odpowiedzialności zwróconej ku człowiekowi, odbiega znacznie od dziedzictwa liberalizmu”<sup>42</sup>. Niemniej należy podkreślić, że ustawodawca ingerując w procesy gospodarcze ma obowiązek czuwania, aby przyjmowane regulacje nie wprowadzały nadmiernych ograniczeń funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Z zasady społecznej gospodarki rynkowej wynika zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw<sup>43</sup>.

Obowiązek ingerowania w procesy gospodarcze wynikający ze społeczny charakteru gospodarki rynkowej jest konsekwencją faktu, że osiągnięcie określonych celów nie jest możliwe przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Ingerując w procesy gospodarcze państwo dysponuje przy tym różnymi instrumentami oddziaływania, aczkolwiek powinno to czynić przede wszystkim za pomocą środków o charakterze ekonomicznym (np. dotacje państwowe do szczególnie potrzebnej a drogiej produkcji lub usług, ulgi podatkowe, subwencje), w mniejszym zaś stopniu za pomocą środków administracyjnych (np. zastrzeżenie wykonywania usług określonego rodzaju przez inwalidów)<sup>44</sup>.

Jak zatem widać, w art. 20 ustrojodawca opowiedział się na rzecz „rządzącego się procesami ekonomicznymi państwa o orientacji i wrażliwości społecznej”<sup>45</sup>. Oznacza to, że wolność gospodarcza podmiotów prywatnych w ramach modelu społecznej gospodarki rynkowej ma być związana z rozwojem elementów państwa socjalnego. Na państwie spoczywa obowiązek takiego kształtowania systemu gospodarczego, aby z jednej strony ułatwiać funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w różnych dziedzinach działalności gospodarczej, z drugiej – zapewnić sprawiedliwą alokację dóbr, „podział dobrobytu”<sup>46</sup>. Należy jednak zauważyć, że w doktrynie polskiej pojęciu społeczna gospodarka rynkowa niejednokrotnie nadaje się odmienne znaczenie, niż czynili to ordoliberalowie; mianowicie często jest ono deformowane i rozumiane nieprawidłowo wręcz jako socjalistyczna, redystrybucyjna polityka socjalna, synonim czystego interwencjonizmu państwowego, opiekuńczości państwa i związaną z tym szeroką sferą opieki społecznej bez względu na konsekwencje

<sup>42</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 12.

<sup>43</sup> M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. 129.

<sup>44</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 84.

<sup>45</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 8.

<sup>46</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 520.

dla stanu gospodarki<sup>47</sup>. Ilustracją takiego rozumienia zasady społecznej gospodarki rynkowej jest stanowisko Kamila Zaradkiewicza, zgodnie z którym z zasady tej wynika podstawowy nakaz dla państwa, by prowadzić aktywną politykę służącą wyrównywaniu różnic społecznych (głównie za pomocą instrumentów redystrybucji dochodu)<sup>48</sup>. Zbyt mocne akcentowanie wymiaru społecznego omawianej zasady może jednak prowadzi do deprecjonowania swobody działalności gospodarczej, stanowiącej jej główny filar<sup>49</sup>.

Urzeczywistnianie modelu społecznej gospodarki rynkowej nie może być zatem utożsamiane z realizacją idei państwa socjalnego, rozumianej jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych drogą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa. Z drugiej strony model społecznej gospodarki rynkowej nie może być utożsamiany z koncepcją czystego interwencjonizmu jako przeciwwagi dla gospodarki wolnorynkowej. Model społecznej gospodarki rynkowej zakłada bowiem prymat „całościowej polityki kształtowania sprzyjających instytucjonalnych i monetarnych warunków dla prywatnej inicjatywy i konkurencyjnego rynku nad wycinkowym interwencjonizmem oraz prymat rozwoju nad redystrybucją”<sup>50</sup>. Innymi słowy u podstaw koncepcji społecznej gospodarki rynkowej leży priorytet wzrostu gospodarczego nad opiekuńczą (redystrybucyjną) polityką państwa. Jak podkreślał Walter Eucken, „stworzenie efektywnego systemu sterowania sposobem gospodarowania opartym na podziale pracy jest najważniejszą przesłanką rozwiązywania wszystkich problemów społecznych”<sup>51</sup>. Koncepcja państwa socjalnego zakłada natomiast prymat polityki socjalnej nad gospodarką. Jej przyjęcie rodzi niebezpieczeństwo, że działalność socjalna państwa przekroczy możliwości rozwojowe gospodarki. Społeczne cele gospodarki są wszak uwarunkowane wydolnością gospodarki rynkowej, a więc uzależnione od jej efektów ekonomicznych, gdyż tylko w tych warunkach możliwa jest ich realizacja. „Państwa socjalnego jest tyle, ile wolny rynek oparty na prawie własności jest w stanie zapewnić od strony ekonomicznej”<sup>52</sup>. Dlatego kwestia, przed rozstrzygnięciem której stoi ustawodawca, może zostać sformułowana w następujący sposób: „ile państwa socjalnego może dostarczyć gospodarka rynkowa, aby sama nie stała się niefunkcjonalna”.<sup>53</sup> Jedynie biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenie, można przyjąć tezę, że idea społecznej gospodarki rynkowej ma „go-

47 P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 86.

48 K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 526.

49 P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 77.

50 Tamże, s. 82.

51 W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, s. 354, cyt. za: K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 512.

52 A. Domańska, op. cit., s. 74, aprobowano: P. Czarnek, *Zasada społecznej...*, op. cit., s. 82.

53 P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 82.

dzić elementy liberalizmu ekonomicznego z elementami państwa opiekuńczego i nie dopuszczać do dominacji któregoś z nich”<sup>54</sup>. Należy zaś zaakceptować pogląd Bogusława Banaszaka, zdaniem którego konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego wskazuje na typ państwa liberalnego, które jednocześnie zobligowane jest do przejęcia na siebie konkretnych zobowiązań socjalnych, przy czym nie mogą one jednak być realizowane bezpośrednio na podstawie konstytucji i stanowić podstawy prawnej dla ewentualnych roszczeń obywateli<sup>55</sup>.

W konsekwencji w modelu społecznej gospodarki rynkowej pierwszoplanową sferą działalności państwa jest ustawodawstwo mające na celu stworzenie warunków dla prywatnej inicjatywy gospodarczej, wspierania uczciwej konkurencji (np. poprzez zakaz tworzenia karteli), w której lepsza wydajność będzie bardziej opłacalna, a także utrzymanie stabilnego systemu walutowego. „Podstawą społecznej gospodarki rynkowej jest zadowolający możliwie wszystkich zainteresowanych pierwotny podział dochodów jako bezpośredni wynik samego gospodarowania a nie socjalne kompensaty<sup>56</sup>. Realizacja przez państwo funkcji redystrybucyjnej nie może prowadzić do zahamowania rozwoju gospodarczego i destabilizacji pieniądza, gdyż wówczas ztraca ona swój sens społeczny. Ponadto podejmując działania o charakterze socjalnym, należy wprowadzać mechanizmy zapobiegające – w skali szerszej niż marginalna – kreowaniu sytuacji, w której bardziej opłacalne stanie się poszukiwanie pomocy socjalnej, niż podejmowanie starań w celu zdobycia środków utrzymania<sup>57</sup>. Aczkolwiek należy przyjąć, że wszelkie przedsięwzięte środki polityki społecznej, które podważałyby zasady gospodarki rynkowej, mogłyby być uzasadnione wyłącznie w sytuacji zawodności mechanizmów rynkowych. Wątpliwości i spory dotyczą oceny, jak dalece społeczna gospodarka rynkowa jest w stanie znieść ciężar polityki społecznej bez osłabiania jej sprawności.

Art. 20 „przemycia” elementy koncepcji państwa socjalnego, nie zawiera jednak wskazówek, w jaki sposób ma być ona realizowana, co jednak nie oznacza dowolności prawodawcy w kształtowaniu ram polityki socjalnej. W modelu społecznej gospodarki rynkowej polityka gospodarcza i polityka socjalna powinny być ujmowane łącznie, jako czynniki wzajemnie na siebie oddziałujące<sup>58</sup>. Należy jednak zauważyć, że w praktyce demokratycznego państwa decyzje gospodarcze ustawodawcy podlegają nie tyle kontroli konstytucyjnej pod względem ich zgodności ze wzorcem społecznej gospodarki rynkowej zapisanym w art. 20, ile przede wszystkim ogólnej kontroli politycznej poprzez procedury wyborcze. W krajach demokratycznych rażący wzrost

<sup>54</sup> P. Winczorek, op. cit., s. 57.

<sup>55</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 188.

<sup>56</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 12.

<sup>57</sup> A. Domańska, op. cit., s. 105.

<sup>58</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 526.

zróżnicowania dochodów powoduje zwykle dojście do władzy partii socjaldemokratycznych. Wprowadzane przez nie gwarancje socjalne splaszczają społeczne zróżnicowania. Gdy ten zabieg osłabi gospodarkę, do władzy dochodzi partia konserwatywna lub liberalna, która ponownie „nakręca” koniunkturę i przyzwala na wzrost zróżnicowania dochodów. Cykl ten powtarza się wielokrotnie. Równowagę między dążeniem do efektywności gospodarczej i maksymalizacji zysku a dążeniem do równości i sprawiedliwości społecznej zaprowadza więc nie określona teoria społeczna, ekonomiczna czy filozoficzna, ale głosy wyborców<sup>59</sup>.

## Obowiązki władz publicznych wynikające z zasady wolności działalności gospodarczej

W świetle art. 20 wolność działalności gospodarczej stanowi obiektywną zasadę ustroju gospodarczego RP. Z kolei wolność ta jako prawo podmiotowe, czyli jako swoboda podejmowania (wyboru rodzaju i formy) oraz prowadzenia aktywności gospodarczej, której zasadniczym celem jest osiąganie zysku, została uregulowana w art. 22 Konstytucji RP. Z zasady wolności gospodarczej jako jednej z podstaw ustroju gospodarczego RP wynikają dla ustawodawcy zarówno obowiązki pozytywne, jak i negatywne. Do pierwszej kategorii zaliczyć należy te polegające na stwarzaniu sprzyjających warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym nie są one określone w Konstytucji RP w sposób jednoznaczny i konkretny. Obowiązki negatywne to z kolei zakazy wydawania aktów normatywnych ograniczających tę wolność, chyba że ingerencja państwa w procesy gospodarcze będzie miała solidne uzasadnienie w szczególnie ważnym interesie publicznym. Ograniczenia wolności gospodarczej wynikają także ze społecznego charakteru gospodarki rynkowej, której kształt wyznacza zasada solidarności, dialogu oraz współpracy partnerów społecznych, a także z innych przepisów konstytucji, zwłaszcza z zasady sprawiedliwości społecznej.

Z kolei w odniesieniu do ograniczeń wolności działalności gospodarczej ujmowanej jako prawo podmiotowe, obowiązuje zasada *in dubio pro libertate* oraz zakaz ich rozszerzającej interpretacji. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej można ograniczyć ze względu na „ważny interes publiczny”. Ponieważ przytoczony przepis ma charakter klauzuli generalnej, ocena, czy interes państwa jest wystarczająco „ważny”, aby uzasadnić wprowadzane ograniczenie, należy do ustawodawcy, aczkolwiek ostatecznym weryfikatorem tej oceny będzie Trybunał Konstytucyjny. Warto także dodać, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej jako prawa podmiotowego,

<sup>59</sup> J. Hołówa, *Etyka w działaniu*, Warszawa 2001, s. 274.

mogą mieć pozytywny i negatywny charakter. Ograniczenia pozytywne mają miejsce w przypadku, gdy ustawodawca nakaże określone działanie (np. produkcji określonego rodzaju). Z ograniczeniami negatywnymi mamy natomiast do czynienia w sytuacji nałożenia przez ustawodawcę obowiązku powstrzymywania się od określonego działania (np. zakaz utrzymywania stosunków gospodarczych z podmiotami z kraju obłożonego embargiem ONZ)<sup>60</sup>. Ponadto wprowadzane ograniczenia wolności działalności gospodarczej muszą odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności redukującej możliwość ograniczenia wolności gospodarczej do sytuacji, w których jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo w celu ochrony praw i wolności innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Urzeczywistniając konstytucyjny model ustroju gospodarczego, państwo powinno przede wszystkim dążyć do zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego, ale także do unikania nadmiernej regulacji, która umacniałaby pozycję państwa w gospodarce kosztem wolności działalności gospodarczej podmiotów prywatnych<sup>61</sup>. Jak słusznie zauważa Lesław Grzonka, prawodawca, tworząc nowe regulacje, powinien być świadomy, że każde prawo ustanawia pewne ograniczenia wolność jednostki. Ustawodawca powinien więc zachować powściągliwość w tworzeniu nowych norm prawnych, zwłaszcza że Polska należy do państw o znacznej aktywności legislacyjnej. Ogromna liczba aktów normatywnych regulujących życie gospodarcze „ogranicza konkurencję i prowadzi do biurokratyzacji funkcjonowania gospodarki”. Przykładem nadmiernej aktywności legislacyjnej w sferze gospodarczej jest istnienie w Polsce znacznej liczby (około 200) zawodów regulowanych. Z tego względu, przed podjęciem decyzji o uchwaleniu kolejnych aktów normatywnych, należy rozważyć inne instrumenty oddziaływania na gospodarkę (np. deregulację, kampanie informacyjne i promocyjne itp.)<sup>62</sup>.

## **Własność prywatna jako filar zasady społecznej gospodarki rynkowej**

Kolejnym filarem, na którym wspiera się konstytucyjny model społecznej gospodarki rynkowej, jest własność prywatna. Z art. 20 wynika ogólny obowiązek państwa wspierania własności prywatnej jako kluczowego elementu dla rozwoju gospodarki oraz obowiązek realizowania polityki sprzyjającej gospodarowaniu w oparciu o tę formę własności, jednak pomimo wyróżnienia własności prywatnej w art. 20 ustrojodawca nie

<sup>60</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 11.

<sup>61</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 524.

<sup>62</sup> L. Grzonka, op. cit., s. 22 i n.

dokonywa dyferencjacji własności jako takiej, czyli nie wyodrębnia jej poszczególnych typów i form. Ze wskazania własności prywatnej jako podstawy społecznej gospodarki rynkowej nie można więc wyprowadzić obowiązku zorganizowania silniejszej ochrony własności prywatnej w porównaniu z ochroną własności państwowej i samorządowej. Zamiar zapewnienia przez ustrojodawcę jednakowej ochrony każdej formie własności znajduje potwierdzenie w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska chroni własność (a więc każdą formę własności) i prawo dziedziczenia. Własność prywatna nie stanowi zatem odrębnego typu jurydycznego własności uprzywilejowanej, mimo dążenia do ilościowego rozwoju tej formy własności<sup>63</sup>.

Konstytucyjne pojęcie własności ma charakter autonomiczny; obejmuje swoim zakresem nie tylko prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, lecz ogół praw majątkowych (mienie). W efekcie pojęcie własności prywatnej w rozumieniu art. 20 obejmuje wszystko to, co może należeć do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa, czyli do osób fizycznych i prawnych, przy czym przedmiotem własności mogą być zarówno środki produkcji, jak i dobra konsumpcyjne. Tak szerokie ujęcie własności na gruncie Konstytucji RP odpowiada polityczno-ustrojowej funkcji art. 20 i 21 Konstytucji RP, polegającej na wyznaczaniu kierunku działalności ustawodawcy. Jednocześnie szerokie rozumienie konstytucyjno-prawnego pojęcia własności generuje szeroki zakres ochrony działalności gospodarczej jednostki, niezależnie od tego, czy dysponuje ona prawem własności w rozumieniu prawa cywilnego, czy też innym prawem majątkowym<sup>64</sup>. Na gruncie wskazanych przepisów przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest więc prawo do utworzonego i prowadzonego przedsiębiorstwa, obejmującego nie tylko ogół składników rzeczowych i prawnych, ale także efekt (wynik) działalności gospodarczej, a nawet wypracowane stosunki gospodarcze, na które składają się m.in. stała klientela, informacja o rynku, stałe źródło dostaw itp.<sup>65</sup>. Z kolei w aspekcie podmiotowym prawo własności prywatnej obejmuje swoim zasięgiem podmioty gospodarcze, będące zarówno osobami fizycznymi, jak i osobami prawnymi.

Znaczenie ustrojowej zasady ochrony własności polega na ustanowieniu wzorca dla badania zgodności z Konstytucją przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych<sup>66</sup>. Artykuł 20 nie może być jednak traktowany jako podstawa lub samodzielny wzorzec konstytucyjny dla „dekodowania” prawa własności prywatnej jako podmiotowego prawa konstytucyjnego, niemniej ma on znaczenie przy interpretacji przepisów dotyczących prawa podstawowego własności (art. 64 Konstytucji RP) oraz wolności własności (art. 21 Konstytucji RP), zwłaszcza gdy

<sup>63</sup> P. Czarnek, *Zasada społecznej...*, op. cit., s. 300.

<sup>64</sup> P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 95 i n.

<sup>65</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 26.

<sup>66</sup> Tamże, s. 25.

chodzi o określenie ram przedmiotowych dopuszczalnego wyłączenia. Mianowicie wyłączenie przedmiotów służących prowadzeniu działalności gospodarczej przez podmioty prywatne nie może służyć ułatwieniu prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty publiczne<sup>67</sup>. Poza tym konstytucyjne postanowienia dotyczące ochrony własności nie regulują bezpośrednio stosunków własnościowych, lecz jedynie wyznaczają kierunek dla regulacyjnej działalności państwa.

Należy także wziąć pod uwagę, że proklamowanie własności prywatnej jako fundamentalnej zasady społecznej gospodarki rynkowej oznacza wprawdzie, że państwo powinno wzmacniać i poszerzać własność prywatną jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej<sup>68</sup>, nie wyklucza jednak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o własność publiczną. Osadzając działalność państwa oraz samorządu terytorialnego w kontekście zasady pomocniczości, która – obok zasady społecznej gospodarki rynkowej – stanowi fundament kształtujący ustrój gospodarczy Polski, należy zgodzić się z poglądem, że z art. 20 nie wynika zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby rozszerzanie i umacnianie własności prywatnej przebiegało poprzez prywatyzację bez żadnych ograniczeń. Działalność gospodarcza podmiotów państwowych i samorządowych służąca zaspokajaniu zbiorowych potrzeb obywateli czy też potrzeb społeczności lokalnej, prowadzona w zakresie ograniczonym zasadą pomocniczości, jest wszak jednym z elementów, który decyduje o społecznym wymiarze gospodarki rynkowej. Artykuł 20 nie sprzeciwia się także przejmowaniu przez państwo przedsiębiorstw prywatnych oraz preferencyjnemu traktowaniu własności publicznej, o ile działania te będą uzasadnione koniecznością realizacji innych istotnych wartości konstytucyjnych, jak np. obronność i bezpieczeństwo państwa<sup>69</sup>.

## Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako filar społecznej gospodarki rynkowej

Oparcie społecznej gospodarki rynkowej na zasadach solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych „zakłada koncepcję równowagi uczestników rynku przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocyjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przezwyciężenie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania”<sup>70</sup>. Zasady te jawią się z jednej strony jako płaszczyzna wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek wobec współpracujących podmiotów, z drugiej zaś wynika z nich

<sup>67</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 563.

<sup>68</sup> K. Complak, op. cit., s. 104.

<sup>69</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 562.

<sup>70</sup> Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4.



obowiązek umożliwienia tym podmiotom uczestniczenia w kształtowaniu zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej<sup>71</sup>.

Sformułowanie artykułu 20 stanowi nawiązanie do doktryny solidaryzmu społecznego, zgodnie z którą życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. „Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem”<sup>72</sup>. Idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, nie zaś dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej<sup>73</sup>. Tak więc zarówno pracownicy, jak i pracodawcy mają, stosownie do swoich możliwości, obowiązek ponoszenia kosztów transformacji społecznej, co wiąże się z koniecznością poświęcenia pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego<sup>74</sup>.

Przy interpretacji art. 20 Konstytucji RP, a w szczególności zasad solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, należy bowiem uwzględnić związek tego postanowienia z art. 1 Konstytucji RP, z którego wynika „dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję modelu gospodarki rynkowej”<sup>75</sup>. Ponadto poszczególne pojęcia zawarte w art. 20, a więc: „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych” należy odczytywać w świetle art. 2 Konstytucji, ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Poszanowanie tych zasad stanowi bowiem warunek *sine qua non* istnienia gospodarki rynkowej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „[t]reść art. 20 Konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji: pojęcie *społecznej gospodarki rynkowej* i *solidarności* ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie *dialogu i współpracy partnerów społecznych* do zasady państwa demokratycznego”<sup>76</sup>.

Solidarność jest „cnotą społeczną” polegającą na włączaniu się w sprawy innych ludzi, w szczególności na braniu odpowiedzialności w poszukiwaniu warunków za-

71 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 199; aprobusz: P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 105; A. Domańska, op. cit., s. 130.

72 Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4.

73 Wyrok TK z 21 marca 2000 r., K 14/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 61.

74 Tamże.

75 Wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 39.

76 Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4.

pewniających realizację praw i przezwycięzenie braków<sup>77</sup>. Do zasady solidarności ustrojodawca nawiązuje już we Wstępie do Konstytucji RP, wzywając wszystkich, którzy będą ją stosowali, aby „czynili to dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Solidarność jako zasada etyczna dotyczy więc całości ustroju państwa, w tym także polityki społecznej i gospodarczej<sup>78</sup>.

Skoro solidarność jest cnotą moralną, nie można narzucić jej nikomu nakazami prawnymi. Prawo nie jest też w stanie zobowiązać partnerów dialogu społecznego, aby kierowali się interesem ogólnym, nie zaś partykularnym. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że mechanizmy dialogu społecznego mogą być wykorzystywane do utrzymywania lub wprowadzania rozwiązań hamujących procesy dostosowania gospodarki do wymogów wolnego rynku, np. w zakresie restrukturyzacji określonych gałęzi przemysłu. Zwłaszcza w początkowym okresie przekształceń gospodarczych w Polsce różne grupy interesów, niejednokrotnie silnie powiązane z sektorami gospodarki stanowiącymi własność państwową, wywierały presję na rząd, aby zachować lub uzyskać przywileje, które zmniejszą zależność ich ekonomicznej stabilności od powodzenia na rynku. Nadawanie zbyt szerokich praw któremukolwiek z uczestników rynku stanowiłoby jednak naruszenie konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej<sup>79</sup>.

Pojęcie dialogu społecznego nie ma ściśle sprecyzowanego desygnatu<sup>80</sup>. Podmiotem owego dialogu powinny być przeto wszelkiego rodzaju organizacje działające w dziedzinie życia polityczno-ekonomicznego, nie zaś wyłącznie organizacje broniące interesów gospodarczych. Ponieważ art. 20 wywiera także skutek horyzontalny, dialog i współpraca partnerów społecznych mają być urzeczywistniane na wszystkich szczeblach życia społecznego i gospodarczego, w tym na szczeblu zakładu pracy<sup>81</sup>. Celem dialogu społecznego jest wyeliminowanie negatywnych efektów nieskrępowanego działania wolnego rynku<sup>82</sup>. Celem dialogu społecznego jest także poszukiwanie kompromisu oraz przezwyciężanie potencjalnych napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Ponadto dialog i współpraca partnerów społecznych powinna zapobiegać stratom ekonomicznym podmiotów gospodarczych i grup pracowniczych oraz powstrzymywać zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki i sfery usług społecznych<sup>83</sup>.

<sup>77</sup> K. Complak, op. cit., s. 107.

<sup>78</sup> P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 105.

<sup>79</sup> J. Boć (red.), op. cit., s. 51.

<sup>80</sup> K. Complak, op. cit., s. 107.

<sup>81</sup> Wyrok TK z 7 kwietnia 2003 r., P7/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 29.

<sup>82</sup> P. Czarnek, *Zasada społecznej...*, op. cit., s. 382.

<sup>83</sup> A. Domańska, op. cit., s. 132.

Urzeczywistnieniu tych celów służyć ma wynikająca z art. 20 gwarancja negocyjnego załatwiania spraw spornych<sup>84</sup>. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem stworzenie infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, w tym gwarancji, że w każdej istotnej sprawie spornej będzie istniała procedura dialogu, pozwalająca na poszukiwanie rozwiązania<sup>85</sup>. Chodzi tu o stworzenie warunków umożliwiających dialog i współpracę partnerów społecznych. O tym zaś, czy dialog ten będzie rzeczywiście prowadzony i jakie przyniesie efekty, decyduje faktyczne poczucie solidarności i odpowiedzialności partnerów społecznych, nie zaś ustawodawca<sup>86</sup>. Należy przy tym zauważyć, że nie wszystkie kwestie uzgodnione w ramach dialogu społecznego muszą być uwzględniane przez ustawodawcę, co wynika z autonomii regulacyjnej parlamentu. Artykuł 20 nie nakłada więc na władze publiczne bezwzględnego związania ustaleniami między partnerami społecznymi<sup>87</sup>. Realizacji w praktyce zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych służyć ma działanie Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (zwanej Komisją Trójstronną) oraz Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, mające godzić interesy pracodawców, pracowników oraz dobra publicznego.

## Zakończenie

Poprzez umieszczenie w Konstytucji RP zasady społecznej gospodarki rynkowej ustrojodawca określił ramy ładu gospodarczego, którego fundamentem ma być zarówno wolność gospodarza, jak i sprawiedliwość społeczna. Realizacja tej zasady wymaga aktywnego, choć ograniczonego, uczestnictwa państwa w kształtowaniu procesów gospodarczych. Rolą ustawodawcy jest zatem stworzenie mechanizmów, które umożliwią utrzymywanie właściwej równowagi między rozbieżnymi celami bezpieczeństwa socjalnego i wolności gospodarczej oraz ochronę sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Wskazane cele muszą być realizowane równolegle, w sposób nierozdzielny, nie jako dwie odrębne kategorie, lecz jako dwa aspekty jednego procesu gospodarowania. Ze względu na nieokreślony charakter konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda kształtowania szczegółowych rozwiązań normatywnych oraz prowadzenia polityki gospodarczej, usytuowanych pomiędzy mechanizmami właściwymi dla gospodarki centralnie planowanej a rozwiązaniami charakterystycznymi dla modelu gospodarki wolnorynkowej. Oznacza to przede wszystkim, że działania interwencyjno-regulacyjne państwa nie mogą prowadzić do naruszenia zasadniczego rynkowego charakteru

<sup>84</sup> K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 565.

<sup>85</sup> Wyrok TK z 18 listopada 2002 r., K 37/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 82.

<sup>86</sup> P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 107.

<sup>87</sup> Wyrok TK z 18 listopada 2002 r., K 37/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 82.

gospodarki. Wymiar społeczny gospodarki rynkowej oraz zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych nie może stanowić podstawy budowania państwa socjalnego, zakładającego prymat polityki społecznej nad gospodarką i negującego ograniczenia poziomu świadczeń socjalnych wynikające z konieczności zapewnienia sprawności systemowej oraz wydolności i rozwoju gospodarki.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- Adamczyk A., *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Społeczna gospodarka rynkowa*, R. W. Włodarczyk, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- Czarnek P., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego państwa*, Warszawa 2001.
- Gajda-Kantorowska M., *Społeczna gospodarka rynkowa a kwestia optymalnego opodatkowania*, [w:] *Społeczna gospodarka rynkowa*, red. R. W. Włodarczyk, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Omówienie art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, K. Działocha i in., t. IV, Wydawnictwo Sejmowe 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015.
- Hołówka J., *Etyka w działaniu*, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, red. E. Kustra, t. II, Toruń 2002.

- Zaradkiewicz K., *Omówienie art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safian i L. Bosek, Warszawa 2016.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011.

---

## STRESZCZENIE

---

Zasada społecznej gospodarki rynkowej opiera się na dwóch fundamentalnych założeniach ustrojowych – wolności indywidualnej oraz elementach państwa socjalnego. Realizacja tej zasady wymaga aktywnego, choć ograniczonego, uczestnictwa państwa w kształtowaniu procesów gospodarczych, mającego na celu pogodzenie dwu często kolidujących wartości – efektywności gospodarowania oraz sprawiedliwości społecznej. Ze względu na nieokreślony charakter zasady społecznej gospodarki rynkowej ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda kształtowania szczegółowych rozwiązań normatywnych oraz prowadzenia polityki gospodarczej, art. 20 Konstytucji RP stoi jednak na przeszkodzie przyjmowania rozwiązań prawnych, w tym ustanawiających szerokie uprawnienia o charakterze świadczeń socjalnych, które skutkowałyby naruszeniem rynkowego, a więc w znacznej mierze liberalnego, charakteru ustroju gospodarczego RP oraz doprowadziły do istotnego zahamowania rozwoju gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** społeczna gospodarka rynkowa, ustrój gospodarczy RP, państwo socjalne, swoboda działalności gospodarczej, zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

### English Title: Principle of a Social Market Economy in the Constitution of the Republic of Poland

#### Abstract

The principle of a social market economy rests on two fundamental systemic assumptions: the individual freedom and elements of the social state. The realisation of this principle presupposes an active, though restricted, participation of the state in shaping of economic processes. The involvement of state authorities should above all aim at reconciling of the two frequently conflicting values; the economic efficiency and social justice. Due to the indefinite character of the principle of a social market economy the legislature enjoys a considerable latitude in adopting specific legal solutions and shaping the economic policy. However, Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland enjoins to refrain from adopting legal solutions, including laws

that confer broad social rights, whose operation would result in interfering with the market, i.e. to a high degree liberal, character of Polish economic system as well as in considerable hampering of the economic growth.

**Keywords:** social market economy, economic system of the Republic of Poland, a social state, freedom of economic activity, the principle of solidarity, dialogue and cooperation between social partners.