

Rozdział I. O społecznym wymiarze gospodarki rynkowej – refleksje z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Bogusław Przywora

§ 1. Uwagi wprowadzające

W 2022 r. obchodziliśmy rocznicę 25-lecia uchwalenia Konstytucji¹ – aktu normatywnego, którym ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji społecznej gospodarki rynkowej. Konstytucja państwa – jak podkreśla *M. Kruk* – „jest wyrazem aksjologii, na jakiej dane państwo, a wraz z nim jego społeczeństwo – choć nie zawsze – opiera swój system polityczny i społeczny”². Istotne znaczenie mają zasady konstytucyjne, stanowiące wskazówkę do określenia systemu wartości wynikającego z całokształtu unormowań Konstytucji RP³. Do takich zasad niewątpliwie należy zasada społecznej gospodarki rynkowej, wynikająca z art. 20 Konstytucji⁴. W świetle tego unormowania: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi pod-

¹ Ustawa z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² *M. Kruk*, O wartościach Konstytucji, s. 9.

³ *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, s. 68; zob. także nt. zasad konstytucyjnych: Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych (red. *P. Sarnecki*), *passim*.

⁴ Szerzej zob. np. *A. Kidyba*, *B. Przywora*, Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego, s. 854–858; *P. Pysz*, Społeczna gospodarka rynkowa, *passim*; *P. Tuleja*, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (red. *P. Tuleja*), art. 20; *K. Zaradkiewicz*, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. I (red. *M. Safjan*, *L. Bosek*), art. 20; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 20; *Z. Witkowski*, Zasada społecznej gospodarki rynkowej, *passim*; *A. Domańska*, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski, *passim*.

stawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł ten ma podstawowe znaczenie, bowiem otwiera grupę przepisów określających podstawy ustroju gospodarczego, tj. stanowiących elementy tzw. „konstytucji gospodarczej”⁵.

We współczesnym konstytucjonalizmie pojęcie to pojawiło się najpierw na tle konstytucji weimarskiej z 1919 r. We wcześniejszych konstytucjach dominowała milcząca akceptacja liberalistycznej koncepcji „państwa-nocnego stróża”. W ustawie zasadniczej RFN z 1949 r. ograniczono się do ogólnej zasady państwa socjalnego (art. 20 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN)⁶. Kwestie ustroju społeczno-gospodarczego bardziej rozbudowano w konstytucjach: Włoch, Grecji, Portugalii, Hiszpanii⁷.

Dokonujące się w Polsce od 1989 r. przeobrażenia systemu prawnogospodarczego miały w założeniu przybliżyć do modelu założonego i zdefiniowanego w Konstytucji RP⁸. Po kilkudziesięciu latach doświadczeń funkcjonowania gospodarki rynkowej z elementem społecznym trzeba podkreślić wynikające z Konstytucji RP, z jednej strony, „nowe standardy solidarności społecznej”, z drugiej – prawa socjalne, obowiązki państwa w zakresie ochrony obywatela przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, ochrony przed wykluczeniem (różnego rodzaju) czy gwarancje sprawiedliwości społecznej⁹. Kilkanaście lat funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej skłania do refleksji. Opracowanie to ma charakter wprowadzający do szczegółowych zagadnień mieszczących się niniejszym tomie poświęconym społecznemu wymiarowi gospodarki rynkowej. Powstaje w szczególności pytanie, w jakim kierunku i zakresie ustrojodawca determinuje ustawodawcę (zwykłego w zakresie tworzenia zinstytucjonalizowanych rozwiązań w obszarze społecznej gospodarki rynkowej).

⁵ Zob. także: A. Powalowski, Wartości związane z prawem działalności gospodarczej, s. 58–62; H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP, art. 20, 21, 22.

⁶ Szerzej i porównawczo zob. Z.A. Maciąg, Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.), *passim*.

⁷ L. Garlicki, M. Zubik, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. I (red. L. Garlicki, M. Zubik), art. 20, s. 513.

⁸ T. Włudyka, Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce, s. 244.

⁹ M. Kruk, Czy praktyka ustrojowa wskazuje na konieczność zmian, s. 53.

§ 2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej – w rozumieniu art. 20 Konstytucji

Ustrojodawca nie definiuje wprost „społecznej gospodarki rynkowej”. Konstrukcja ta odwołuje się do doktryny niemieckiej funkcjonującej jako *Soziale Marktwirtschaft*. Przyjmuje się, że jest to koncepcja ładu gospodarczego, a zarazem społecznego, konglomerat idei gospodarki rynkowej oraz państwa socjalnego. Podkreśla się dwa komponenty: gospodarczy, który łączy się ze społecznym. Obydwa te elementy pozostają „względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują”¹⁰. Oznacza to odejście od socjalistycznej gospodarki planowej, której cechą wyróżniającą było centralne zarządzanie. Jest to także odejście od czysto liberalnego pojmowania gospodarki, wykluczające jakiegokolwiek formy oddziaływania państwa w mechanizmy rynkowe oparte na maksymalizowaniu korzyści przez pracodawcę. Z artykułu 20 Konstytucji wynika „społeczny” charakter gospodarki rynkowej. Ustrojodawca dopuszcza możliwość „korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych”¹¹. To zaś nawiązuje do szerszej idei tzw. państwa dobrobytu (ang. *welfare state*), tj. państwa aktywnie odpowiadającego na likwidowanie kryzysów społecznych¹². W świetle tej koncepcji gospodarki jest dopuszczalna ingerencja państwa w zależności od koniunktury (recesji) w stosunki gospodarcze, w celu łagodzenia skutków mechanizmów rynkowych. W konsekwencji te działania są ukierunkowane na:

- 1) utrzymanie równowagi makroekonomicznej;
- 2) programowanie i prognozowanie rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej;
- 3) inspirowanie uczestników rynku do uwzględniania także interesu państwowego;
- 4) kreowanie działań równoważących rynek¹³.

Realizacja tych celów jest w znacznej mierze determinowana stanem gospodarki. Stąd podkreśla się rolę państwa, z jednej strony, jako arbitra, a z dru-

¹⁰ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

¹¹ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 95.

¹³ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

giej – działającego w charakterze „podmiotu współuczestniczącego w gospodarowaniu i realizowaniu polityki społecznej”¹⁴.

Niektóre komponenty społecznej gospodarki rynkowej są wprost wyrażone w Konstytucji i wyznaczają normatywną treść tego pojęcia. Chodzi zwłaszcza o unormowania zawarte w rozdz. I (art. 20–24 Konstytucji), formułującym podstawowe zasady ustroju RP. Są to przepisy określające podstawy ustroju gospodarczego. W artykule 20 Konstytucji ustrojodawca dokonał charakterystyki systemu gospodarczego, wymieniając trzy podstawy (filary, cechy) tego systemu:

- 1) wolność gospodarcza;
- 2) własność prywatna;
- 3) solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych¹⁵.

Z perspektywy konstytucyjnoprawnej społeczną gospodarkę rynkową wyznaczają, z jednej strony, tradycyjne elementy rynku (do których zalicza się zarówno wolność gospodarczą i własność prywatną), z drugiej zaś – solidarność społeczna, dialog społeczny i współpraca partnerów społecznych. Zatem ustrojodawca – w art. 20 Konstytucji – przesądził o określonym modelu ekonomicznym, ale też o pożądanym przez ustrojodawcę obrazie ładu społecznego. Podobne rozwiązanie przyjęto w innych konstytucjach (np. Włoch, Hiszpanii, Słowacji)¹⁶. Artykuł 20 Konstytucji jest adresowany do wszelkich władz publicznych i wyznacza im powinność ukształtowania ustroju gospodarczego (przez odpowiednie regulacje prawne, stworzenie warunków gospodarowania oraz instytucji społecznych) w taki sposób, aby odpowiadał przyjętemu wzorcowi społecznej gospodarki rynkowej. Z artykułu 20 Konstytucji wynika obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej w oparciu o solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. W tym zakresie, oprócz państwa, istotne znaczenie mają związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, ponadto – organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy¹⁷.

Wolność działalności gospodarczej stanowi istotny komponent społecznej gospodarki rynkowej. Kwestie te szeroko analizowaliśmy w pracy „Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych”¹⁸. Na po-

¹⁴ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

¹⁵ Wyr. TK z 11.3.2015 r., P 4/14, OTK-A 2015, Nr 3, poz. 30.

¹⁶ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

¹⁷ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

¹⁸ Swoboda działalności gospodarczej (red. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora), *passim* (a zwłaszcza opracowania dotyczące rozważań z perspektywy Konstytucji RP: J. Sobczaka i B. Przy-

trzeby niniejszych ustaleń zasadne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niego ściśły związek art. 22 z art. 20 Konstytucji poprzez zamieszczone w obydwu przepisach wyrażenie „wolność działalności gospodarczej”. W orzecznictwie TK analiza treści normatywnych z art. 22 Konstytucji oznacza zasadę ustrojową, ale także zasadę wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej¹⁹. Z artykułów 20 i 22 Konstytucji wynika „wolność działalności gospodarczej jako jedna z podstawowych wolności przysługującej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (osoby fizyczne, osoby prawne), będąca jednym z przejawów fundamentalnej zasady państwa demokratycznego, a mianowicie zasady wolności jednostki”²⁰.

Należy zwrócić uwagę na systemowe powiązania pomiędzy art. 20 i 22 Konstytucji. Oznacza to, że wolności działalności podmiotów w sferze gospodarczej nie powinno się „odrywać” od reguł wynikających ze społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, bowiem ta wolność stanowi jeden z elementów konstytucyjnego ustroju gospodarczego²¹. Jednocześnie należy zaznaczyć, że art. 22 Konstytucji RP nie proklamuje samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej, ale określa konstytucyjne wymogi ograniczenia wolności działalności gospodarczej²². Użycie w unormowaniach art. 20 i 22 Konstytucji konstrukcji „wolność działalności gospodarczej” świadczy o tym, że te przepisy stanowią podstawę prawa podmiotowego o szczególnej randze (konstytucyjnej), a nie wyłącznie normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Należy dostrzec szczególny charakter tej wolności, inny niż wolności i prawa opisane w rozdz. II Konstytucji. Jednak może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które powinny i mogą podlegać ochronie (m.in.) w trybie skargi konstytucyjnej²³.

W artykule 20 Konstytucji ustrojodawca wymienia także własność prywatną jako komponent społecznej gospodarki rynkowej. Jest to – jedyny w ustawie zasadniczej – przepis, w którym posłużono się konstrukcją własno-

wory), zob. także powołaną tam literaturę; zob. też Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego (red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski), *passim*; J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej, *passim*; P. Czarnek, Wolność gospodarcza, *passim*.

¹⁹ Wyr. TK z 11.10.2011 r., P 18/09, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 81.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże; także powołane tam wyr. TK: z 21.11.2005 r., P 10/03, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 116; oraz z 24.1.2006 r., SK 40/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 5.

²² Np. wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A2003, Nr 4, poz. 33.

²³ Tamże.

ści prywatnej. Z analizy wynika, że ustrojodawca nie dokonał podmiotowej klasyfikacji własności, jak też nie przewidział szczególnej ochrony własności państwowej. Co więcej, w Konstytucji własności państwowej nie tylko nie wymieniono jako odrębnego, uprzywilejowanego typu własności, ale w art. 20 Konstytucji wprost wskazano, że społeczna gospodarka rynkowa opiera się na własności prywatnej, tj. wszelkiej własności należącej do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa i sektora jego własności gospodarczej. Przyjęte w Konstytucji rozwiązanie jest podstawą, na której ma być oparty system stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej. Tym samym wykluczony jest powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze. W Konstytucji należy dostrzec jednolite rozumienie pojęcia „własność” (o których mowa w unormowaniach: art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), jak też zasady równej ochrony własności, bez względu na jej podmiot²⁴.

Ważne znaczenie dla społecznej gospodarki rynkowej ma trzeci komponent „solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych”, stanowiący wyznacznik kierunkowy zarówno dla państwa oraz jego organów, a także wszelkich organizacji społecznych i gospodarczych²⁵. W wymiarze proceduralnym te pojęcia sprowadzają się przede wszystkim do stworzenia negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, form wymiany informacji, instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego, w tym także dyskursu prawodawczego²⁶. Wymaga to stworzenia niezbędnej infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, a także gwarancji, że w każdej istotnej sprawie spornej będzie istniała procedura dialogu, umożliwiająca poszukiwanie rozwiązań²⁷. Z analizy orzecznictwa TK wynika, że realizacja dialogu i współpracy wymaga zapewnienia partnerom społecznym „równorzędnej sytuacji negocjacyjnej, gdyż tylko jeden z nich, najczęściej związki zawodowe, ma uprzywilejowaną pozycję, ponieważ – pomimo wygaśnięcia układu zbiorowego – nie tylko nie ponosi żadnego ryzyka zmiany jego sytuacji”²⁸. W tym kontekście istotne znacznie ma art. 59 Konstytucji. Z ustępu 1 tego przepisu wynikają trzy typy

²⁴ Wyr. TK z 21.3.2000 r., K 14/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 61; zob. także np. S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności, *passim*.

²⁵ A. Powałowski, Wartości związane z prawem działalności gospodarczej, s. 63.

²⁶ Zob. także A. Dobaczewska, Dialog społeczny, s. 243–258; J. Ciapała, Społeczna gospodarka rynkowa, s. 150–151.

²⁷ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

²⁸ Wyr. TK z 18.11.2002 r., K 37/01, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 82.

podmiotów, w ramach których jednostki mogą realizować wolność zrzeszania się:

- 1) związki zawodowe;
- 2) organizacje społeczno-zawodowe rolników;
- 3) organizacje pracodawców.

Natomiast w ustępie 2 art. 59 Konstytucji ustrojodawca przyznał uprawnienia związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom (prawo do rokowań, prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień), a w ust. 3 uregulował uprawnienia przypisane tylko związkom zawodowym (prawo do strajku i innych form protestu). Z ustępu 4 art. 59 Konstytucji wynika zaś zasada ograniczania wolności związkowych. Ich ustawowe ograniczenie jest dopuszczalne wyłącznie w takim wymiarze, w jakim wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Wyodrębnienie związków zawodowych i organizacji pracodawców spośród innych form zrzeszania się i przyznanie tym podmiotom szczególnych uprawnień wiąże się z ukierunkowaniem ich działalności na realizację konkretnego celu – ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową i pracodawców. Jest to w znacznej mierze determinowane przyjętą w Konstytucji RP koncepcją ustrojową, której ważnymi zasadami są w szczególności: zasada pomocniczości (wynikająca ze wstępu do Konstytucji RP), zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP) oraz zasada ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP)²⁹. Zatem – jak zasadnie podkreślił TK – korzystanie z wolności, o których mowa w art. 59 Konstytucji RP, „należy zatem postrzegać jako instrument realizacji wartości konstytucyjnych odnoszących się do praw i obowiązków partnerów społecznych związanych ze stosunkiem pracy”³⁰.

W sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy ustrojodawca przyznał szczególną pozycję związkom zawodowym (w tym instrumenty służące rozwiązywaniu problemów w relacjach towarzyszących wykonywaniu pracy)³¹. Trzeba podkreślić, że związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, dążących do koncyliacyjnego rozwiązywania

²⁹ Wyr. TK z 2.6.2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 80.

³⁰ Tamże.

³¹ Zob. także: post. TK z 6.4.2016 r., P 39/14, OTK-A 2016, Nr 9; post. TK z 9.4.2002 r., U 8/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 25; wyr. TK z 17.11.1998 r., K 42/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 113.

sporów³². Efektem tego mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy. Trzeba też podkreślić, że korzystanie przez związki zawodowe z ich konstytucyjnych uprawnień jest możliwe w stosunku do podmiotów lub organizacji, „w realiach społecznej gospodarki rynkowej przeważnie o charakterze niepublicznym”, które reprezentują drugą stronę dialogu społecznego³³.

Z drugiej strony należy mieć na względzie, że system negocjacyjny nie może skutkować niezdolnością do podjęcia jakichkolwiek działań, a zwłaszcza – pilnych, niecierpiących zwłoki decyzji (rozstrzygnięć). Do obowiązków państwa (zwłaszcza rządu) należy zaś prowadzenie odpowiedniej polityki wewnętrznej i zagranicznej. W konsekwencji władze publiczne ponoszą także odpowiedzialność nie tylko za poprawne przeprowadzenie dialogu wśród partnerów (stron) społecznych, ale również za zapewnienie należytego funkcjonowania gospodarki³⁴.

§ 3. Konstytucyjne unormowania mające wpływ na rozumienie art. 20 Konstytucji

Ogólne założenia wynikające z art. 20 Konstytucji RP są rozwinięte w kolejnych przepisach:

- 1) art. 21 Konstytucji RP, precyzującym pojęcie „prawa do ochrony własności”);
- 2) art. 22 Konstytucji RP, precyzującym zakres wolności działalności gospodarczej;
- 3) art. 23 Konstytucji RP, określającym specyfikę ustroju gospodarczego w rolnictwie;
- 4) art. 24 Konstytucji RP, formułującym zasadę ochrony pracy, co m.in. determinuje zakres i sposób pojmowania swobody działalności gospodarczej³⁵.

Przywołane normowania należy traktować jako pewną całość.

Z Konstytucji wynikają przepisy dotyczące systemu gospodarczego. Poza zasadami odnoszącymi się w równym stopniu do innych dziedzin życia pu-

³² Wyr. TK z 28.4.2009 r., K 27/07, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 54; zob. także W. Sanetra, Konstytucyjne prawo do rokowań, *passim*.

³³ Wyr. TK z 2.6.2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 80.

³⁴ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

³⁵ Tamże.

blicznego (jak: państwo prawne, zasada równości, podział władz), istotne znaczenie mają:

- 1) zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), wskazująca ogólną dyrektywę przedkładania – w razie konieczności – dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy;
- 2) zasada państwa sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), pojmowana w ścisłym związku z zasadą godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP);
- 3) zasada pomocniczości (subsydiarności), wskazana wyznaczającą przesłanki oraz kolejność działań zarówno grup zorganizowania społecznego, jak i szczebli władzy publicznej.

W Konstytucji RP znajdują się także bardziej szczegółowe przepisy:

- 1) ustalające kierunki polityki państwa, a tym samym nakładające na władze publiczne obowiązek aktywnej realizacji pewnych zadań, z reguły w drodze interwencji w funkcjonowanie mechanizmów rynku i wolnej konkurencji (zwłaszcza art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 4 i 5, art. 71 ust. 1, art. 74 ust. 1, 2 i 4, art. 75, art. 76 Konstytucji);
- 2) określające wolności i prawa jednostki w dziedzinie gospodarczej, w szczególności:
 - a) prawo do ochrony własności (art. 64 Konstytucji),
 - b) indywidualne i zbiorowe uprawnienia pracownicze (art. 59, art. 65 ust. 3–4, art. 66, art. 67 Konstytucji),
 - c) wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 i 2 Konstytucji RP);
- 3) określające finanse publiczne i strukturę gospodarki publicznej, zawarte przede wszystkim w rozdziale X (art. 216–227 Konstytucji);
- 4) w odniesieniu do samorządu terytorialnego (art. 165–168 Konstytucji RP)³⁶.

Należy stwierdzić, że Konstytucja określa ogólne ramy dla zinstytucjonalizowanych rozwiązań w obszarze optymalizacji realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej pozostawiając ustawodawcy zwykłemu daleko idącą swobodę w doborze instrumentów. W procesie interpretacji art. 20 Konstytucji w szczególności należy uwzględnić art. 1 (zasadę dobra wspólnego) i art. 2 Konstytucji. Pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” i „solidarności” należy odczytywać w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś terminy

³⁶ L. Garlicki, M. Zubik, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. I (red. L. Garlicki, M. Zubik), art. 20, s. 515–516.

„dialog i współpracę partnerów społecznych” w powiązaniu z zasadą państwa demokratycznego. Dał temu wyraz Trybunał, podkreślając szersze podstawy społecznej gospodarki rynkowej, niż tylko te wynikające z art. 20 Konstytucji³⁷. Wydaje się w pełni zasadna teza TK, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca”³⁸. Trybunał zasadnie zwrócił uwagę także na okoliczność, że społeczna gospodarka rynkowa wspiera się na wartościach: solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, a to „zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewycięzanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania”³⁹. Źródeł tych wartości należy upatrywać w solidaryzmie społecznym, który głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności oraz obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Solidaryzm oznacza wzajemne zrozumienie pomiędzy jednostkami, grupami społecznymi i państwem⁴⁰.

§ 4. Zasada swobody umów

W pewnym stopniu z zasadą społecznej gospodarki rynkowej wiąże się zasada swobody umów. Dał temu wyraz TK, zasadnie podkreślając, że wprawdzie zasada swobody umów nie jest wyrażona wprost w Konstytucji RP to jednak ma swój wymiar oraz konstytucyjne znaczenie. Jest „pochodną przyjęcia zasady państwa liberalnego i konkretyzacji tego założenia dokonanego w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także związana jest instrumentalnie z niektórymi innymi przepisami konstytucyjnymi”⁴¹. W orzecznictwie TK podkreślono, że „rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawie-

³⁷ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.

ranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży⁴². Szczególnie znaczenie ma możliwość tzw. „rynkowego” (bez ingerencji państwa) ustalania cen towarów i usług w drodze umownej. Stąd bez swobody umów nie jest możliwe funkcjonowanie prawa popytu i podaży, a zatem w konsekwencji gospodarki rynkowej. Ponadto w orzecznictwie TK zwracano uwagę na zasadę swobody umów, a w jej ramach na możliwość zaciągania zobowiązań i rozporządzania prawami majątkowymi w drodze umownej. Stąd w pewnym zakresie zasadę swobody umów łączono z prawem do własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Pewne elementy swobody umów wynikają także z art. 65 ust. 1 Konstytucji, a swoboda umów jest związana z prawem do decydowania o swoim życiu osobistym i ochroną życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji), z uwagi na fakt regulowania sytuacji prawnej poprzez zawierane umowy⁴³.

§ 5. Uwagi końcowe

Wprowadzenie do Konstytucji konstrukcji społecznej gospodarki rynkowej miało szczególne znaczenie. Nadało temu pojęciu istotny wymiar prawny, przesądzając o określonym modelu gospodarczym, w którym uczestniczy państwo przez swoje organy. Wprawdzie nie jest możliwe przypisanie temu pojęciu precyzyjnej treści, to jednak uznaje się je za jedną z konstytucyjnych klauzul generalnych. Z analizy nasuwa się wniosek, że z art. 20 Konstytucji wynika obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej (pojęcia decyzji dotyczących ładu społeczno-gospodarczego) z uwzględnieniem wartości: solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zatem z art. 20 Konstytucji wynika zakaz powrotu do tzw. socjalistycznej gospodarki planowej, z drugiej strony, podstawowym motorem konstytucyjnie determinowanej gospodarki mają być mechanizmy rynkowe⁴⁴. Adresatem tego obowiązku są, z jednej strony, władze publiczne, z drugiej – inne podmioty, jak np. związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy. Ustrojodawca traktuje wartości wymienione w art. 20 Konstytucji kompleksowo (uj-

⁴² Tamże.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ L. Garlicki, M. Zubik, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. I (red. L. Garlicki, M. Zubik), art. 20, s. 519–520.

muje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia) oraz komplementarnie (wartości mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać). Ma to znaczenie z punktu widzenia badania zgodności działań ustawodawcy z art. 20 Konstytucji. Należy się zgodzić ze stanowiskiem TK, w świetle którego za niewystarczające należy uznać naruszenie którejkolwiek z wartości wymienionych w tym unormowaniu, a „trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi”⁴⁵.

Zatem, z jednej strony, podkreśla się rynkowy charakter gospodarki, z drugiej zaś – ukierunkowanie na realizację celów społecznych, w szczególności:

- 1) zrównoważonego rozwoju;
- 2) zminimalizowaniu bezrobocia i wspieraniu zatrudnienia;
- 3) ochronie godności pracy;
- 4) pomocy osobom z niepełnosprawnościami;
- 5) pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym, mającym prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych;
- 6) pomocy matkom przed i po urodzeniu dziecka prawo do szczególnej pomocy władz publicznych;
- 7) pomocy matkom (ojcom) samotnie wychowującym dzieci;
- 8) pomocy osobom bezdomnym.

Realizacja tego katalogu zadań (celów) wymaga podejmowania przez państwo interwencji (także legislacyjnej) i stworzenia odpowiedniego systemu pomocy społecznej, ubezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, a także prowadzenie odpowiedniej polityki:

- 1) zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych;
- 2) zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom i ochronę środowiska;
- 3) sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności;
- 4) ukierunkowanej na rozwój budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania;

⁴⁵ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

- 5) skierowanej na ochronę konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi;
- 6) w kierunku przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Kryterium determinującym aktywność państwa powinno być dobro ogółu rozumiane przez pryzmat zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), z drugiej zaś strony państwo nie może dyskryminować jakichkolwiek podmiotów, jak też nie może stać się monopolistą i uniemożliwiać podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Działania państwa w pierwszym rzędzie powinny się sprowadzać do stwarzania warunków do aktywnego podejmowania przez podmioty działalności gospodarczej, a jednocześnie chronić zwłaszcza jednostki (konsumentów) przed nieuczciwymi praktykami⁴⁶. W tym zakresie konieczne pozostaje sprawne i rzetelne działanie administracji publicznej⁴⁷.

Współcześnie szczególnie istotne znaczenie ma odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP. Należy traktować jako konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych kosztów transformacji społecznej. Należy dążyć także do negocyjnego trybu załatwiania spornych spraw społecznych, co służy realizacji zasady dobra wspólnego wszystkich obywateli, bowiem wszyscy obywatele (zarówno pracodawcy, jak i pracownicy), są – w stopniu odpowiednim do swoich możliwości – zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego⁴⁸.

Z analizy orzecznictwa TK wynika, że należy dążyć do wspólnego ustalenia treści, równoważącego niezgodne interesy poszczególnych partnerów społecznych, gotowości do uznania i zaakceptowania potrzeb i interesów pozostałych stron dialogu. Ważne, aby celem dialogu było wypracowanie rozstrzygnięcia, równomiernie rozkładającego ustępstwa i korzyści⁴⁹. Będzie to dotyczyło np. obciążania warstw społecznych skutkami kryzysu gospodarczego czy kosztów transformacji społecznej. Szczególne wrażliwe w tym zakresie są reformy dotyczące systemu ochrony zdrowia, pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego. W celu podjęcia racjonalnej decyzji powinno się w ramach ocen skutków regulacji uwzględnić w szczególności:

- 1) liczbę osób w wieku produktywnym i emerytalnym;

⁴⁶ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, s. 209.

⁴⁷ Zob. także m.in. E. Łętowska, J. Łętowski, O państwie prawa, s. 141–143; M. Stępień, Responsywna administracja publiczna, *passim*.

⁴⁸ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

⁴⁹ Tamże.

- 2) czynnik biologiczny związany z naturalnym zjawiskiem starzenia się organizmu i stopniową utratą przez ludzi zdolności do wykonywania pracy zarobkowej;
- 3) sytuację ekonomiczną i demograficzną (relację osób pracujących i opłacających składki do świadczeniobiorców funduszu emerytalnego, stan zdrowia społeczeństwa i prognozy dotyczące wydłużania się życia);
- 4) poziom gospodarczy kraju oraz prognozy rozwoju gospodarczego (w tym dynamikę gospodarki, jej innowacyjność, sytuację na rynku pracy)⁵⁰.

Badając zatem zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji RP, nie wystarczy odwołać się do naruszenia którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (zdaniem wnioskodawcy – zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi⁵¹. W systemie społecznej gospodarki rynkowej „państwo nie ma możliwości bezpośredniego wpływania na obrót”, ale dopuszczalna jest ingerencja w sposób pośredni, wykorzystujący do tego narzędzia prawne, a zwłaszcza podatki. Do parlamentu należy kształtowanie „polityki podatkowej w taki sposób, aby ustanowiony system podatkowy zapewniał państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podatników”⁵². W innym z orzeczeń TK zasadnie zwrócił uwagę na szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu ulg i zwolnień podatkowych, przy czym ta swoboda „nie może być absolutyzowana i nie może przekształcać się w dowolność. Ustawodawca jest wolny w kreowaniu kategorii podmiotów zwolnionych od podatku, jeżeli przyświecają temu wyjątkowi od zasady powszechności obciążenia podatkowego cele społeczno-gospodarcze wyrażające priorytetowe wartości konstytucyjnie chronione. Takim celem jest niewątpliwie prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych”⁵³. Natomiast – jak podkreślił TK – nie należy do konstytucyjnych obowiązków ustawodawcy „ustanawianie systemu ulg czy zwolnień podatkowych związanych z inwestycjami mieszkaniowymi” oraz nadawanie tym ulgom czy zwolnieniom horyzontu czasowego przekraczającego jeden rok podatkowy⁵⁴. Jeśli jednak

⁵⁰ Wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

⁵¹ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

⁵² Wyr. TK z 17.1.2001 r., K 5/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 2.

⁵³ Wyr. TK z 3.11.1998 r., K 12/98, OTK 1998, Nr 6, poz. 98.

⁵⁴ Wyr. TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64.

„ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego uregulowania, to nie ma on możliwości wycofać się z niego bez zapewnienia należytej ochrony przedsięwzięciom, które zostały przez obywateli oraz instytucjonalne podmioty gospodarcze działające w dobrej wierze podjęte”⁵⁵.

Istotne znaczenie ma także uwzględnienie zasady interpretacji przyjaznej dla prawa europejskiego. Mówimy tu w szczególności o bezpośrednim stosowaniu ustawy międzynarodowej, w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁶.

Streszczenie

Celem opracowania było wprowadzenie Czytelnika w podstawowe założenia dotyczące determinowanego Konstytucją modelu gospodarki rynkowej. W szczególności nasuwa się zasadnicze pytanie, w jakim kierunku i zakresie Konstytucja RP determinuje ustawodawcę w zakresie tworzenia zinstytucjonalizowanych rozwiązań w obszarze społecznej gospodarki rynkowej.

Słowa kluczowe: Konstytucja, społeczna gospodarka rynkowa

Summary

The purpose of the study was to introduce the reader to the basic constitutional assumptions focused on the model of market economy laid down in the Constitution of the Republic of Poland. In particular, the fundamental question arises as to what direction and extent does the Polish Constitution determine the legislator in terms of creating institutionalised solutions in the area of the social market economy.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, social market economy

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Wyr. TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 4.