

Przemysław BRZUSZCZAK*

 <https://orcid.org/0000-0002-5922-8494>

SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA JAKO MODEL USTROJU GOSPODARCZEGO W ŚWIECIE KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem artykułu jest próba ukazania, w sposób niewyczerpujący i możliwie reprezentatywny, ram społecznej gospodarki rynkowej w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Kategoria ta – często niejasna i w pewnym stopniu marginalizowana – stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski.

Cel badawczy: Wokół koncepcji społecznej gospodarki rynkowej – rozpostartej między skrajnym liberalizmem gospodarczym a daleko idącym interwencjonizmem – narosło niemało klisz interpretacyjnych, niedopowiedzeń czy wręcz mitów. Artykuł ma na celu wskazanie tych niedostatków w wykładni art. 20 Konstytucji RP.

Metoda badawcza: W artykule posłużono się metodami badawczymi charakterystycznymi dla studiów nad prawem, tj. metodą formalno-dogmatyczną, historyczną oraz – pomocniczo i w mniejszym zakresie – porównawczą.

Wnioski: Trudności nastęrcza próba wyważenia proporcji między trzema filarami tej zasady ustrojowej w myśl art. 20 polskiej ustawy zasadniczej, tj. wolnością działalności gospodarczej, własnością prywatną a solidarnością, dialogiem i współpracą partnerów społecznych. Autor wskazuje na konieczność pewnej reorientacji w postrzeganiu zasady społecznej gospodarki rynkowej, tak aby jej kolejne elementy cechowała równowaga, a nie prymat jednego z trzech filarów wspomnianej zasady ustrojowej.

Słowa kluczowe: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

* Mgr, doktorant, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw; e-mail: przemyslawbrzusczak@gmail.com

1. Wstęp

Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej zostało wykreowane przez grupę niemieckich intelektualistów, których zwykło się określać ordoliberalami¹. Choć sama koncepcja społecznej gospodarki rynkowej sięga już lat 30. ubiegłego wieku, jej rozkwit nastąpił po II wojnie światowej. Duże zasługi miała w tym postać Ludwiga Erharda, kanclerza RFN w latach 1963–1966, a wcześniej wieloletniego ministra gospodarki w rządach Konrada Adenauera. Ten zwolennik „humanizmu gospodarczego” uznawany jest powszechnie za twórcę tzw. niemieckiego cudu gospodarczego (*Wirtschaftswunder*)². Jako wpływowy polityk mógł wprowadzać idee *ordo* w życie, jednocześnie współkształtując je czy modyfikując jako „praktyk” społecznej gospodarki rynkowej. Koncepcja ta miała niewątpliwie wpływ na przezwycięzenie tużpowojennego letargu w Niemczech Zachodnich – tak na gruncie politycznym, jak i społeczno-gospodarczym.

2. Wolność działalności gospodarczej

Wolność gospodarowania – pierwszy z filarów społecznej gospodarki rynkowej – to istota tego ustroju³. Artykuł 20 należy odczytywać równoległe z treścią art. 22 ustawy zasadniczej, który traktuje o dopuszczalności ogranicze-

¹ *Vide*: **E. Mączyńska**, *Ordoliberalizm – użyteczność w warunkach nieladu instytucjonalnego*, w: **P. Pysz**, **A. Grabska**, **M. Moszyński** (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 103–119; **A. Müller-Armack**, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Rombach, Freiburg im Breisgau 1966; **S. Partycki** (red.), *Spoleczna gospodarka rynkowa w Polsce. Model a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000; **T. Przybyciński**, *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2009; **P. Pysz**, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

² *Vide*: **L. Erhard**, *Dobrobyt dla wszystkich*, **W. Langer** (oprac.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2012; **L. Erhard**, *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej*, w: **E. Mączyńska**, **P. Pysz** (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 55–64; **M. Moszyński**, *Transformacja systemowa wschodnich Niemiec w perspektywie „cudu gospodarczego” Ludwiga Erharda*, w: **E. Mączyńska**, **P. Pysz** (red.), *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa wobec wyzwań współczesności*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 219–237.

³ *Vide*: **J. Ciapała**, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009; *idem*, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2001/4, s. 15–30; **Z. Witkowski**, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*

nia swobody działalności gospodarczej („Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”). Wolność działalności gospodarczej z art. 20, jak i 22 Konstytucji RP to jednocześnie zasada ustrojowa oraz konstytucyjne prawo podmiotowe. „[U]strojodawca przypisał temu rodzajowi wolności [znaczną wagę – P.B.] upatrując w niej warunek pomyślnego bytu obywateli, narodu i państwa, a więc traktując tę wolność jako determinantę skutecznej realizacji innych podstawowych praw i wolności”⁴, co się wiąże z powyższym – interpretacja zasady wolności działalności gospodarczej powinna być dokonywana *in dubio pro libertate*.

Wolność działalności gospodarczej cechują dwa podstawowe wymiary, rzecz by można, metawolności: wolność wyboru działalności gospodarczej i wolność jej wykonywania. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował swobodę działalności gospodarczej jako wolność „[...] samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, o zakresie i formach tego udziału, w tym swobodnego podejmowania działań faktycznych i prawnych”⁵.

Jeśli idzie o zakres podmiotowy swobody działalności gospodarczej w art. 20, wskazać należy, że obejmuje on osoby fizyczne oraz podmioty niepubliczne (np. spółdzielnie pracy⁶) – dysponentów praw i wolności człowieka i obywatela z rozdziału II Konstytucji RP. Został on zatem zakreślony szeroko. Niejednokrotnie w tej sprawie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z 7 maja 2001 r. (sygn. K 19/00): „Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych”⁷. W tym samym orzeczeniu sąd konstytucyjny zauważył, że „[...] sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne

jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej, w: E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002, s. 7–14.

⁴ Tak: wyrok TK z 24 lipca 2000 r., sygn. SK 26/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 151; wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 4, poz. 33.

⁵ Wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.

⁶ Tak: wyrok TK z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU 2003, seria A, nr 6, poz. 48.

⁷ Wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.

z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”⁸. W odniesieniu do powyższego należy nadmienić jednak, że nie chodzi tu o podmioty, których cel statutowy wyłącza prowadzenie działalności gospodarczej.

Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru bezwzględnego. Ustrojodawca ustanowił dwie przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej – formalną, czyli konieczność dokonania tego w drodze ustawy, oraz materialną, jaką jest pojęcie „ważnego interesu publicznego”. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie jest bogate – jedynie sygnalizacyjnie warto wspomnieć, że jako ów „ważny interes publiczny” rozumie się w szczególności wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Istotną rolę w kształtowaniu się wolności działalności gospodarczej w Polsce odegrało uchwalenie w grudniu 1988 r., nieco mitologizowanej współcześnie, ustawy o działalności gospodarczej (tzw. ustawa Wilczka)⁹. Upřednio – zamiarem gospodarki centralnie planowanej „[...] była eliminacja wolności gospodarczej, którą nazywano «siłami żywiołowymi» wywołującymi chaos i marnotrawstwo, i wobec tego istotnie ograniczano swobodę umów, samodzielność prawną i decyzyjną ówczesnych podmiotów gospodarczych zwanych jednostkami gospodarki uspołecznionej”¹⁰.

3. Własność prywatna

Własność prywatna stanowi drugi z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej na gruncie Konstytucji RP. Kategoria ta nabrała w warunkach wolnej Polski szczególnego znaczenia. Śmiało można mówić wręcz o zjawisku absolutyzacji tej wartości, co wyraża się nader często w sloganie: „święte prawo własności”. Jest to oczywiście jeden z zupełnie pokażnej liczby mitów, jakie orbitują wokół

⁸ *Ibidem*.

⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tzw. „ustawa Wilczka”) [Dz.U. nr 41, poz. 324].

¹⁰ **Z. Witkowski**, *op. cit.*, s. 9–10.

prawa i ekonomii¹¹. Fetyszyzacja prawa do własności to, jak się wydaje, następstwo ograniczeń w wytyczaniu stosunków własnościowych w PRL (można by w tym kontekście wskazać na taką kategorię jak *Zeitgeist*). Zauważyć należy jednak, że także system gospodarki centralnie planowanej może w jakimś stopniu aprobować własność prywatną, jakkolwiek to własność kolektywna stanowi jeden z jego głównych filarów¹².

Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia” (ust. 1), a „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (ust. 2). Analiza przywołanej regulacji wespół z art. 20 ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że mają one stanowić swego rodzaju „bezpiecznik” na wypadek nadmiernej ingerencji państwa w sferę własności prywatnej. Innymi słowy – idzie tu o ochronną czy obronną funkcję tych postanowień, bowiem wyklucza się „[...]” powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze¹³. Naruszenie istoty prawa własności miałoby miejsce, gdyby „[...]” wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jakie ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach z art. 20 Konstytucji¹⁴.

Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako jedna z norm programowych Konstytucji RP nakłada na władze publiczne zobowiązanie do prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej, sprzyjającej m.in. ochronie własności prywatnej i swobodzie działalności gospodarczej opartej na tejże własności. Działalność ta może polegać np. na inicjowaniu procesów prywatyzacyjnych i reprivatyzacyjnych oraz na pewnej wstrzeźliwości w poczynaniach nacjonalizacyjnych¹⁵.

¹¹ Niezwykle interesujące opowiadki o prawie na przykładach z mitologii greckiej, w których dostrzec można trafne komentarze do – już tych współczesnych – mitów wokół prawa składają się na książkę Ewy Łętowskiej i Krzysztofa Pawłowskiego; *vide*: **E. Łętowska, K. Pawłowski**, *O prawie i mitach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013. Z kolei z mitem „świętego prawa własności” w reportażach dokumentujących nieprawidłowości w reprivatyzacji tzw. gruntów warszawskich konfrontują się Iwona Szpala i Małgorzata Zubik; *vide*: **I. Szpala, M. Zubik**, *Święte prawo. Historie ludzi i kamienic z reprivatyzacją w tle*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2017.

¹² **W. Eucken**, *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005, s. 102.

¹³ Wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 61.

¹⁴ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

¹⁵ **M. Granat**, *Prawnokonstytucyjne aspekty procesów reprivatyzacji i prywatyzacji w Polsce*, w: **T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski** (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 78.

Artykuł 64 Konstytucji RP – znajdujący się w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” – wskazuje, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2), a „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3). Przepis ten należy traktować jako uzupełnienie i uszczegółowienie zasady ustrojowej z art. 21 ustawy zasadniczej. W kontekście konstytucyjnych uregulowań kategorii własności napomknąć trzeba jeszcze o własności komunalnej (art. 165 ust. 1) i własności Skarbu Państwa (art. 218). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98) nietrafnie utożsamiał mienie komunalne z własnością prywatną¹⁶.

Skoro w art. 20 ustawy zasadniczej jest mowa o „własności prywatnej” – a *contrario* – należy domniemywać, że na wyróżnienie zasługuje również „własność publiczna”. W Konstytucji RP nie ma co prawda definicji własności publicznej, niemniej „[b]rzmienie art. 20 Konstytucji nie wyklucza istnienia własności podmiotów publicznych (własności komunalnej i własności Skarbu Państwa), lecz nakazuje ustawodawcy zwykłemu zapewnienie szczególnej pozycji własności prywatnej. Niekiedy niezbędne są wszakże działania podejmowane przez państwo albo samorząd terytorialny także w formach prawa prywatnego dla realizacji interesu publicznego, np. dla wypełniania konstytucyjnie nakazanych zadań i funkcji, w szczególności w dziedzinie socjalnej”¹⁷. Przy czym w razie kolizji własności prywatnej i tej publicznej prymat ma co do zasady ta pierwsza. Przesłanka ważnego interesu publicznego może jednak obalić to domniemanie. Jednocześnie – odnośnie do kategorii „własność prywatna” – ciekawa jest uwaga Anny Domańskiej: „Fakt, że termin «własność prywatna» jest powszechnie używany nie oznacza, że wiadomo, jak należy go rozumieć. Nie ma legalnej definicji własności prywatnej. Dotychczas własność prywatna stanowiła jedynie kategorię doktrynalną. Nie było wiadomo, kto mógł być podmiotem własności prywatnej, jaka jest jej treść oraz co może stanowić przedmiot tej własności. Wydaje się, że nic się w tej kwestii nie zmieniło. Ustrojodawca ograniczył się do zapisu, którego nie wyjaśnił”¹⁸. Trudno jednak autorce przyznać rację – brak definicji legalnej nie jest tożsamy z niemożliwością ustalenia znaczenia danego pojęcia¹⁹.

¹⁶ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.

¹⁷ Wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 7, poz. 72.

¹⁸ **A. Domańska**, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 126.

¹⁹ Tak: **L. Garlicki**, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: **idem** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 10.

4. Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych

Fragment art. 20 Konstytucji RP wskazujący na „solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych” jako jeden z trzech filarów społecznej gospodarki rynkowej uchodzi za dość enigmatyczny. Nie doczekał się on bowiem szerszego komentarza w literaturze przedmiotu – w przeciwieństwie do niemałej liczby publikacji na temat wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej. Zakres przedmiotowy owego trzeciego filaru stanowi, zdaje się, refleks negocjacyjnego charakteru polskiego „odchodzenia” od komunizmu (Okragły Stół)²⁰. Źródeł pojmowania solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych należy szukać w refleksji nad solidaryzmem społecznym, obecnej zwłaszcza w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego.

Często w piśmiennictwie, jak i działalności orzeczniczej polskiego sądu konstytucyjnego występuje powiązanie zasady solidaryzmu z zasadą pomocniczości (subsydiarności). Korzeni tej drugiej zwykło się dopatrywać w encyklice społecznej Piusa XI *Quadragesimo anno* (1931)²¹. Najprostsze wyjaśnienie istoty solidarności opiera się na przedstawianiu życia społecznego jako współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników²². Piotr Winczorek z kolei pisze o postrzeganiu tej wartości jako „[...] wzajemnego wspierania się i pomocy w potrzebie”²³. W tym właśnie duchu częstokroć wypowiada się Trybunał Konstytucyjny: „[...] idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotyczył w sposób szczególny tylko niektóre z nich”²⁴, a „[...] społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady

²⁰ *Vide*: M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 223–240.

²¹ Pius XI, *Quadragesimo anno* (1931), pkt 81, <http://www.opoka.org.pl/biblioteka>; stan na 12.2.2018.

²² K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 32; *vide etiam*: J. Ciapala, *Społeczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 145–168.

²³ P. Winczorek, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: *idem*, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008, s. 33.

²⁴ Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4 oraz wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 61.

sprawiedliwości społecznej”²⁵. Polski sąd konstytucyjny zauważa również, że „[s]olidaryzm 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”²⁶.

W odniesieniu do dialogu i współpracy partnerów społecznych jako komponentów społecznej gospodarki rynkowej należy zwrócić uwagę na „[...] nakaz oparcia decyzji społeczno-gospodarczych na zasadzie kompromisu, pozwalającego na zrównoważenie przeciwstawnych interesów poszczególnych partnerów społecznych. Tym samym każdy z tych partnerów musi być gotowy do uznania i zaakceptowania potrzeb i interesów pozostałych stron dialogu – treścią tego dialogu ma być sformułowanie rozstrzygnięcia, równomiernie rozkładającego ustępstwa i korzyści”²⁷. Jednocześnie – dialog ten to „[...] zorganizowana wymiana informacji i opinii skierowana ku uzyskaniu porozumienia podmiotów o odmiennych zapatrywaniach lub interesach”²⁸. Nietrudno zauważyć, że pojęcia dialogu i współpracy partnerów społecznych niejako zachodzą na siebie.

Poprzez partnerów społecznych rozumie się przede wszystkim pracowników, reprezentowanych przez związki zawodowe, i pracodawców, których przedstawicielami są różnego rodzaju zrzeszenia i samorządy gospodarcze. W dalszej kolejności można wskazać na rolników oraz reprezentantów władzy publicznej (administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego). Dialog i współpraca partnerów społecznych, na które wskazuje art. 20 Konstytucji RP, realizują się być może w najbardziej jaskrawej formie poprzez prace Rady Dialogu Społecznego, a wcześniej na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (w latach 2001–2015).

²⁵ Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym fragmencie uzasadnienia wyroku posługuje się pojęciem „zasada sprawiedliwości społecznej”, a nie – tak jak ma to miejsce w art. 2 Konstytucji RP – określeniem „zasady sprawiedliwości społecznej”. Polski sąd konstytucyjny, jak się wydaje, nie czyni tu rozróżnienia, traktując przywołane kategorie niemal synonimicznie. Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ **L. Garlicki**, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: **idem** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 14.

²⁸ **P. Winczorek**, *op. cit.*, s. 33.

5. Granice tzw. konstytucji gospodarczej RP

Artykuł 20 Konstytucji RP z 1997 r. statuuje zasadę społecznej gospodarki rynkowej: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten należy zaliczyć do grupy zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Konstatacja ta implikuje pewne trudności definicyjne – nie doczekano się bowiem jednolitego rozumienia pojęcia „zasada konstytucyjna”²⁹. Artykuł 20 ustawy zasadniczej mieści w sobie wiele pojęć niedookreślonych i konwencjonalnych. Tak więc ich zakres semantyczny jest możliwy do ustalenia w sposób pozanormatywny, np. za sprawą literatury ekonomicznej czy filozoficznej. Obserwację tę celnie oddaje Cezary Banasiński: „Sformułowanie w Konstytucji RP tej zasady ustrojowej, jaką jest społeczna gospodarka rynkowa, nadaje tej koncepcji także istotny wymiar prawny. Konstytucja pełni w tym wypadku funkcję czynnika integrującego dwa podstawowe elementy o zupełnie różnym jakościowo charakterze, a mianowicie – rynku i prawa”³⁰.

Trudno w odniesieniu do polskiej konstytucji mówić o neutralności państwa w dziedzinie gospodarczej³¹ – w przeciwieństwie do *Grundgesetz* RFN, która, wbrew pewnym kliszom, taką neutralność przejawia. Ustrojodawca świadomie odstąpił od jedynie liberalnej orientacji ładu społeczno-gospodarczego. Deklaracja o społecznej gospodarce rynkowej pociąga za sobą doniosłe konsekwencje. Chodzi tu o okazanie wrażliwości socjalnej wobec obywateli w obliczu zjawisk ekonomicznych naruszających równowagę społeczną. Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jest jedną z norm programowych. Ta swoista zasada-norma stanowi „tworzywo do budowy norm konstytucyjnych *sensu stricto*”³². Innymi słowy – normy o charakterze szczegółowym powinny być budowane w oparciu o „zasadę zasad” wyrażoną w art. 20 Konstytucji

²⁹ P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, w: P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 14 i 24; L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 16.

³⁰ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce*, w: idem, J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1998, s. 25.

³¹ Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 7–8.

³² L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 16.

RP. Metaklauzula ta wyznacza pewien kontekst interpretacyjny dla już bardziej konkretnych regulacji.

Gros przepisów Konstytucji RP współkształtuje ustrój społeczno-gospodarczy Polski. Sam art. 20 nie może być uznany za enumeratywnie czy wyczerpująco wymieniający wartości składające się na system społeczno-gospodarczy. Anna Domańska wskazuje, że regulacja ta „[...] błędnie może sugerować, że podstawy ustroju gospodarczego tworzą tylko wartości wymienione w tym przepisie”³³. Równocześnie zauważa: „[...] niefortunne sformułowanie art. 20 prowadzi do wyciągania wniosków, że model rynkowy gospodarki opiera się na dwóch filarach, tj. zasadzie wolności gospodarczej oraz własności prywatnej, przymiotnik zaś «społeczna» zdaje się odwoływać w omawianym przepisie wyłącznie do takich wartości jak solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych”³⁴.

Wśród unormowań współkształtujących ustrój społeczno-gospodarczy, poza omawianymi tu szerzej art. 20–22, wymienić można m.in.: w pierwszej kolejności – zasadę dobra wspólnego (art. 1), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), zasadę godności człowieka (art. 30), zasadę pomocniczości (subsydiarności) – pomieszczoną w preambule Konstytucji RP, zasadę gospodarstwa rodzinnego jako podstawę ustroju rolnego (art. 23), zasadę ochrony pracy (art. 24), zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5), wolność zawodu (art. 17 ust. 2, jak i art. 65 ust. 1 i 2), wolność zrzeszania się (art. 59 ust. 1), politykę wspierania zatrudnienia (art. 65 ust. 4), prawo do bezpiecznych warunków pracy (art. 66 ust. 1), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), prawo rodziny do szczególnej opieki państwa (art. 71), ochronę konsumentów (art. 76).

Artykuł 20 ustawy zasadniczej jest pierwszym z grupy przepisów określanych jako tzw. konstytucja gospodarcza. Nie została ona jednak *explicite* wyodrębniona, np. jako osobny rozdział Konstytucji RP. Pomysł wydzielenia tych regulacji w jedną jednostkę redakcyjną nie pojawił się również w trakcie prac nad konstytucją wolnej Polski³⁵. Pozostałe postanowienia składające się na rzeczoną konstytucję gospodarczą to art. 21–24³⁶. Jednocześnie wskazać należy, że w piśmiennictwie nie ma jednorodnego podejścia do zbioru postanowień

³³ A. Domańska, *op. cit.*, s. 106.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ S. Bożyk, *Regulacja ustroju społeczno-gospodarczego w projektach Konstytucji RP*, w: G. Kryszewski, E. Zwierzchowski (red.), *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, Białystok 1996, Wydawnictwo Temida 2, s. 30.

³⁶ Tak: m.in. Leszek Garlicki i Kamil Zaradkiewicz; *vide*: L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa

tworzących konstytucję gospodarczą, i tak – Sławomir Oliwniak skłania się ku ograniczeniu ich do art. 20–23 ustawy zasadniczej³⁷. Stanowisko to popiera Tomasz Przybyciński³⁸. Cezary Banasiński wymienia z kolei: zasadę społecznej gospodarki rynkowej, zasadę gospodarstwa rodzinnego jako podstawę ustroju rolnego, wolności i prawa ekonomiczne i socjalne, zasady demokratyzmu, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, zasady gospodarki finansowej państwa³⁹.

Jak spostrzeża Leszek Garlicki – w przypadku art. 20 zastosowano trzystopniową technikę regulacji: „[...] najpierw sformułowano zasadę ogólną (społeczna gospodarka rynkowa), potem wskazano – pozostając na wysokim stopniu abstrakcji – podstawowe cechy (filary) tej gospodarki, a wreszcie podkreślono wiążący charakter tego unormowania, nakazując, by taki porządek ekonomiczny stanowił «podstawę ustroju gospodarczego RP»”⁴⁰.

Klauzula generalna, za jaką trzeba uznać społeczną gospodarkę rynkową, wykazuje walor zarówno pozytywny, jak i negatywny. W tym drugim wymiarze chodzi o uniknięcie opowiedzenia się państwa po jednym z dwóch skrajnych systemów gospodarczych – gospodarki centralnie planowanej i leseferycznego neoliberalizmu. „[O]znacza [to – P.B.] przede wszystkim konstytucyjny zakaz powrotu do tzw. socjalistycznej gospodarki planowej, której zasadniczą cechą było centralne zarządzanie (sterowanie gospodarką)”⁴¹ oraz przemyślany interwencjonizm – ingerencję w mechanizmy rynkowe, jeśli okaże się to konieczne.

6. Zakończenie

Społeczna gospodarka rynkowa stanowi w myśl art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego Polski. Za filary tej kategorii uchodzą, wzmiankowane w przywołanym przepisie, wolność działalności gospodarczej, własność

2005, s. 3; **K. Zaradkiewicz**, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: **M. Safjan, L. Bosek** (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis, pkt 45.

³⁷ **S. Oliwniak**, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, w: **idem** (red.), *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, Białystok 2007, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2007, s. 13.

³⁸ **T. Przybyciński**, *op. cit.*, s. 147–148.

³⁹ **C. Banasiński**, *op. cit.*, s. 22–23.

⁴⁰ **L. Garlicki**, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, w: **idem** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5.

⁴¹ *Ibidem*, s. 7.

prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Jakkolwiek te trzy fundamenty społecznej gospodarki rynkowej są, zdaniem niektórych komentatorów oraz uczestników prac konstytucyjnych, konsumowane już przez samo pojęcie społecznej gospodarki rynkowej, ustrojodawca zdecydował się je wymienić w art. 20 ustawy zasadniczej. Z powyższego można wyciągnąć wnioski, że to właśnie tym elementom należy przydawać na gruncie polskiej konstytucji szczególne znaczenie. W przypadku rozważanej tu zasady ustrojowej, poza – rzecz jasna – art. 20, możliwe jest wskazanie innych postanowień ustawy zasadniczej, które współkształtują ustrój społeczno-gospodarczy. Do takich zaliczają się choćby prawa ekonomiczno-socjalne z rozdziału II Konstytucji RP.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.).

Opracowania

- Banasiński C.**, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce*, w: C. Banasiński, J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1998, s. 16–34.
- Bożyk S.**, *Regulacja ustroju społeczno-gospodarczego w projektach Konstytucji RP*, w: G. Kryszewski, E. Zwierchowski (red.), *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996, s. 25–38.
- Ciapała J.**, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Ciapała J.**, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001/4, s. 15–30.
- Ciapała J.**, *Spoleczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 145–168.
- Domańska A.**, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Erhard L.**, *Dobrobyt dla wszystkich*, W. Langer (oprac.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Erhard L.**, *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej*, w: E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 55–64.
- Eucken W.**, *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Garlicki L.**, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

- Granat M.**, *Prawnokonstytucyjne aspekty procesów reprivatyzacji i prywatyzacji w Polsce*, w: T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 77–86.
- Kuciński J.**, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Łętowska E., Pawłowski K.**, *O prawie i mitach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Mączyńska E.**, *Ordoliberalizm – użyteczność w warunkach nieładu instytucjonalnego*, w: P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 103–119.
- Moszyński M.**, *Transformacja systemowa wschodnich Niemiec w perspektywie „cudu gospodarczego” Ludwiga Erharda*, w: E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa wobec wyzwań współczesności*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 219–237.
- Müller-Armack A.**, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Rombach, Freiburg im Breisgau 1966.
- Oliwniak S.**, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, w: S. Oliwniak (red.), *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2007, s. 11–27.
- Partycycki S.** (red.), *Społeczna gospodarka rynkowa w Polsce. Model a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- Pius XI**, *Quadragesimo anno* (1931), pkt 81, <http://www.opoka.org.pl/biblioteka>; stan na 12.2018.
- Przybyciński T.**, *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2009.
- Pysz P.**, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Strzyckowski K.**, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9–36.
- Szpała I., Zubik M.**, *Święte prawo. Historie ludzi i kamienic z reprivatyzacją w tle*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2017.
- Tuleja P.**, *Zasady konstytucyjne*, w: P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 11–27.
- Winczorek P.**, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008.
- Witkowski Z.**, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, w: E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002, s. 7–14.
- Wyrzykowski M.**, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 223–240.
- Zaradkiewicz K.**, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, SIP Legalis.

Orzeczenia

- Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 61.
Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.
Wyrok TK z 24 lipca 2000 r., sygn. SK 26/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 151.
Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.
Wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.
Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 4, poz. 33.
Wyrok TK z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU 2003, seria A, nr 6, poz. 48.
Wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 7, poz. 72.

Przemysław BRZUSZCZAK

**THE SOCIAL MARKET ECONOMY AS A MODEL FOR THE ECONOMIC SYSTEM IN THE LIGHT
OF THE 1997 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND**

Abstract

Background: The subject of this article is to delineate, in a non-exhaustive, but representative manner, the framework of the social market economy in the context of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. This category, often vague and partially marginalised, forms the basis of Poland's economic system.

Research purpose: The concept of the social market economy, placed somewhere between extreme economic liberalism and advanced interventionism, has been surrounded by numerous interpretative clichés, understatements, and myths. The aim of the article is to identify these shortcomings in the interpretation of Art. 20 of the Polish Constitution.

Methods: The Author uses research methods specific to legal studies, i.e. the formal-dogmatic, historical and – auxiliary and to a lesser extent – the comparative method.

Conclusions: The difficulty lies especially in the attempt to balance the three pillars of this principle within the meaning of Art. 20 of the Polish Constitution, i.e. the freedom of economic activity, private ownership and solidarity, and dialogue and cooperation between social partners. The Author points to the need for some reorientation in the perception of the social market economy principle, so that its subsequent elements are characterized by balance, and not by the primacy of one of the three pillars of the aforementioned systemic principle.

Keywords: freedom of economic activity, private ownership, solidarity, dialogue and cooperation between social partners.