



**Mariusz Jagielski**

*Uniwersytet Śląski*

## KONSTITUCYJNA REGULACJA MATERII SPOŁECZNYCH I GOSPODARCZYCH (ASPEKTY TEORETYCZNE)

### Wprowadzenie

Problematyka społeczno-gospodarcza trafia do treści konstytucji pisanych wraz z ich pojawieniem się. W większości konstytucji przełomu XVIII i XIX w. unormowania z tego zakresu są jednak bardzo skromne. Sprowadzają się do ustanowienia zasady równości wszystkich wobec prawa, czyli nadanie wszystkim mieszkańcom statusu obywateli. Jednak specyfika przyjętych rozwiązań ustrojowych może przełamywać ten schemat. Dobrą ilustracją tego zjawiska stanowi Konstytucja 3 Maja. Problematyka ustroju społecznego jest tam jednym z kluczowych problemów regulacji (poświęcono jej trzy z pierwszych czterech artykułów – art. II Szlachta–ziemianie, art. III Miasta i mieszczenie, art. IV Chłopi–włościanie). Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta stanowi odpowiednik postanowień o równości ludzi w innych konstytucjach (jest próbą utrzymania stanowego charakteru państwa). Z powyższego wynika, że już u zarania konstytucjonalizmu określenie prawnego statusu zarówno jednostek, jak i – ewentualnie – wyodrębnionych grup społecznych staje się jedną z funkcji konstytucji<sup>1</sup>.

Konstytucje przełomu XVIII i XIX w. zawierają dodatkowo pewne regulacje o charakterze socjalnym. Palmę pierwszeństwa w tym zakresie należy przyznać francuskiej konstytucji z 3 września 1791 r. Przedmiotem regulacji stał się postulat opieki nad nędzaczami, opuszczonymi dziećmi i innymi potrzebującymi. Odpowiednie regulacje zawierają również art. 21 i 22 konstytucji jakobińskiej. Rozwiązania te nie wykraczają poza ówczesne rozumienie powinności wspólnoty wobec pokrzywdzonych przez los (prawo ubogich) i stanowią margines zagadnień konstytucyjnych. Nie można jednak nie zwrócić uwagi, że jeżeli tylko ustrojodawca

<sup>1</sup> M. Grzybowski, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, [w] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 49.

traktuje konstytucję szerzej niż „akt o formie rządu”, otwiera to drogę dla ujęcia w jego ramach problematyki społeczno-gospodarczej. Jest więc uproszczeniem pogląd uznający brak problematyki socjalno-ekonomicznej w XVIII-wiecznym dyskursie konstytucyjnym. Jakkolwiek kwestie natury politycznej przejawiające się w problematyce systemu rządów oraz praw podstawowych zdecydowanie przeważają, to obecność, choćby marginalna, kwestii społecznych stanowi punkt wyjścia dla procesu stopniowego poszerzania obecności interesującej nas problematyki w dyskursie konstytucyjnym wieków następnych<sup>2</sup>.

Obserwując stopniowy, ilościowy rozrost oraz przemiany jakościowe w zakresie konstytucjonalizacji materii społecznych i gospodarczych, należy zwrócić uwagę na zjawisko asymetryczności tego procesu. Nie mają one ani charakteru linearnego, ani też nie dotyczą wszystkich państw. Analiza uchwalanych na przestrzeni ostatnich dwustu lat konstytucji pozwala na wyodrębnienie pewnych typów konstytucji, które charakteryzują się zwiększoną – w stosunku do standardów w danym czasie – liczbą przepisów poświęconych materiom społeczno-gospodarczym.

W pierwszej kolejności należy wymienić w tym miejscu konstytucje „rewolucyjne”. Tym mianem określam konstytucje powstałe wskutek zaburzeń społecznych wywołujących przemiany polityczne (konstytucja Francji z 4 listopada 1848 r., konstytucja meksykańska z 5 lutego 1917 r., konstytucja RSFR z 10 lipca 1918 r.), ale też takie, które stanowią proklamację przemian o charakterze rewolucyjnym (konstytucja ZSRR z 1936 r. i wzorowane na niej konstytucje tzw. państw demokracji ludowej). Są to dokumenty zawierające zdecydowanie najszerszy zakres regulacji w interesującej nas materii. Przełamują one linearność procesu narastania ich liczby w aspekcie czasowym.

W drugiej kolejności wymieńmy konstytucje nowo powstających państw (konstytucje: Finlandii z 1919 r., Estonii z 1920 r., Polski z 1921 r., Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców z 1921 r., Litwy z 1922 r., konstytucje państw postkolonialnych, konstytucje państw powstałych po rozpadzie ZSRR). Pomimo różnic w zakresie regulacji, który to czynnik można wytłumaczyć przez uwzględnienie kontekstu czasowego, za każdym razem liczba przepisów poświęcona problematyce społeczno-gospodarczej jest większa w stosunku do zawartych w konstytucjach państw w danym czasie już istniejących.

W końcu, trzeci rodzaj konstytucji charakteryzujący się zwiększeniem regulacji społeczno-gospodarczych to konstytucje państw wychodzących z ustroju totalitarnego (konstytucje: Włoch z 1947 r., Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., Grecji z 1975 r., Portugalii z 1976 r., Hiszpanii z 1978 r., tzw. konstytucje „postsocja-

<sup>2</sup> Na marginesie wspomnijmy, że te konstytucje przełomu XVIII i XIX w., które zawierają katalog praw obywatelskich, ujmują wśród nich również prawo własności. Prawo to jest jednak traktowane nie jako prawo społeczne, tylko polityczne (podstawowe) – chodzi o ochronę właściciela od ingerencji władzy.

listyczne<sup>3</sup>). W przypadku państw wyodrębnionych z terytorium ZSRR możemy mówić o łącznym oddziaływaniu czynnika drugiego i trzeciego.

Nie sposób nie zauważyć, że zwiększenie liczby regulacji konstytucyjnych w zakresie społeczno-gospodarczym wiąże się więc z przełomowością czasu, w jakim konstytucja została uchwalona. W wyżej wymienionych przypadkach uchwalenie konstytucji stanowiło za każdym razem poniekąd deklarację ideową – odcięcie się od starego porządku rzeczy i proklamację „nowego”. Oczywiście, za każdym razem istnieją pewne indywidualne przyczyny zamieszczenia w tekście konstytucyjnym pewnych regulacji, odrębne dla każdego państwa i dla danego momentu czasowego. Jednak nie sposób uniknąć wrażenia, że zasadniczy cel wszystkich tych rozwiązań jest taki sam. Pisząc inaczej, omawiane rozwiązania odgrywają tę samą rolę polityczną – propagandową. Rozwiązania socjalno-bytowe mają promować nowy porządek polityczny. Stopień i zakres wykorzystania regulacji konstytucyjnych w omawianym względnie bywa różny, niemniej funkcjonalne potraktowanie problematyki społecznej wydaje się niezaprzeczalne. Tezę tę wzmacnia charakter norm konstytucyjnych (czy wręcz koncepcja konstytucji jako takiej) obrany do uregulowania powyższych materii.

Jest rzeczą charakterystyczną, że materie społeczno-gospodarcze w nieporównywalnie mniejszym zakresie zostały skonstytucjonalizowane w najbardziej rozwiniętych państwach świata. Zastanawiający jest w tym kontekście zwłaszcza przykład państw skandynawskich, Beneluksu i państw kręgu kultury anglosaskiej. Zjawisko to można tłumaczyć na dwa sposoby: ewolucyjnością przemian społeczno-gospodarczych i kulturą konstytucyjną społeczeństw. Co do pierwszego, to można zaryzykować tezę, że o ile burzliwość dziejów historycznych stanowi czynnik sprzyjający konstytucjonalizacji materii społeczno-gospodarczych, to ewolucyjny przebieg tych procesów, zwłaszcza gdy dodatkowo jest on stabilizowany przez względnie spokojną sytuację polityczną, do takiej konstytucjonalizacji nie zachęca. Daje to asumpt to interesujących obserwacji. Otóż, nie ma wątpliwości, że omawiane państwa w ciągu ostatnich stu lat swej historii, jak wszystkie inne, były nękane licznymi kryzysami wewnętrznymi i przeżywały istotne konflikty społeczne, które, co ważne, prowadziły częstokroć do przemian w zakresie polityki społecznej i gospodarczej. „Pokój” polityczny pozwalał jednak na rozładowywanie tych zawirowań na drodze konsensusu społecznego. Konsensusu – dodajmy – co do zasady pozakonstytucyjnego (patrząc w aspekcie formalnym osiągniętego przez zastosowanie odpowiednich rozwiązań ustawowych, a materialnym w drodze porozumienia społeczno-politycznego). Brak odzwierciedlenia tych przemian w konstytucjach stanowi dowód, że nie widziano konieczności gwarantowania trwałości osiągniętego porozumienia poprzez zapisywanie go w ustawie zasadniczej.

<sup>3</sup> W tym ostatnim przypadku chodzi oczywiście o porównanie do konstytucji państw demokratycznych funkcjonujących w tym samym okresie, a nie do wcześniejszych konstytucji z okresu „socjalistycznego”.

Sklania to do refleksji, że w państwach o ustabilizowanej sytuacji politycznej nie istnieje konieczność konstytucjonalizacji zawieranych porozumień społecznych. Inaczej w przypadku społeczeństw, które stają przed poważnym wyzwaniem politycznym. Nie można uznać za przypadek, że rozbudowana regulacja społeczno-gospodarcza pojawia się w tych państwach (i okresach), gdzie (i gdy) na skutek wydarzeń dziejowych istnieje odczuwalna konieczność zjednoczenia się społeczeństwa wokół wspólnych wartości – zarysowywanych i uosabianych przez konstytucję (funkcja integracyjna konstytucji). Można więc przyjąć, że zamieszczenie w ustawie zasadniczej norm o charakterze socjalno-bytowym ma sprzyjać owej integracji przez włączenie jak najszerzych rzesz społeczeństwa w obręb społeczności obywatelskiej popierającej uosabiane przez konstytucję przemiany.

Drugim czynnikiem braku rozbudowanej konstytucyjnej regulacji interesujących nas materii w omawianych państwach jest kultura konstytucyjna społeczeństwa. Brak stabilizacji, częste zmiany, zwłaszcza fluktuacje polityczne, wolty ideologiczne podkopują zaufanie do porządku społecznego jako istotnej wartości obywatelskiej opartej na powszechnie uznawanym kompromisie co do zasad i procedur społecznych. Tym chyba należy tłumaczyć przemożną w państwach zdestabilizowanych wiarę w moc sprawczą prawa. Ma ono zastąpić zgodę społeczną, oddziaływać w sposób petryfikujący, wedle zasady – jeżeli coś nie jest zapisane, to zawsze można się z tego wycofać. Skłonny jestem uznać ów „psychologiczny” czynnik za jedną z przesłanek konstytucjonalizacji materii socjalno-ekonomicznych w państwach „po przejściach”, w których brak zaufania do wartości, jaką jest społeczeństwo obywatelskie. Podniesienie zasad do rangi norm konstytucyjnych ma uprawdopodobnić ich stosowanie, nawet jeżeli są to li i tylko normy o charakterze programowym (niski poziom kultury politycznej odbiera dodatkowo możliwość oceny tej ostatniej okoliczności).

W przeciwieństwie do powyższego, w państwach o ugruntowanej tradycji obywatelskiej, takie konstytucyjne regulacje po prostu nie są potrzebne. Poziom kultury politycznej i zaufanie do społecznych procedur wypracowywania rozstrzygnięć politycznych, znajomość reguł i mechanizmów demokratycznych, brak kwestionowania zasad porządku społeczno-politycznego – wszystko to czyni konstytucjonalizację zasad polityki państwa w zakresie socjalnym i ekonomicznym zbędną. Automatycznie też uniemożliwia szafowanie konstytucjonalizacją jako remedium na bolączki społeczne. W konsekwencji w państwach o utrwalonej demokracji, nawet tych o wyjątkowo silnej orientacji socjalnej, jak Dania, Szwecja, Norwegia, Nowa Zelandia czy Australia, dokonano stosunkowo skromnej konstytucjonalizacji zasad polityki, którą w rzeczywistości państwa te realizują. Szczególnie wyrazisty jest w tym względnie przypadek konstytucji Danii z 1953 r., która, choć uchwalona w czasie wyjątkowego nasilenia działań socjalnych państwa, praktycznie (z nielicznymi wyjątkami) pomija je milczeniem.

Na zakończenie wypada zwrócić uwagę na jeszcze jeden fenomen. Zakres regulacji materii społeczno-gospodarczych w konstytucji niewiele mówi o faktycznie prowadzonej polityce społeczno-gospodarczej. Jak to wspomniano wyżej, liczne państwa prowadzące aktywną politykę społeczno-gospodarczą (*welfare state*) czynią to bez wyraźnych podstaw konstytucyjnych. Oczywiście, brak takiej regulacji będzie też występował w państwach o opcji wolnorynkowej, znacznie wstrzemięźliwiej angażujących się w działania socjalne (choćby USA). Podobnie, wśród państw z konstytucjami o rozbudowanych regulacjach socjalno-ekonomicznych znajdziemy takie, które konsekwentnie wdrażają je w życie (np. Włochy po 1945 r.), jak i takie, gdzie pozostają one z założenia politycznym manifestem (np. były tzw. państwa demokracji ludowej). Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różne – niekoniecznie są determinowane przez przyjętą wizję znaczenia konstytucji dla określenia porządku społecznego<sup>4</sup>. W każdym razie oparcie oceny porządku społeczno-gospodarczego państwa na samej tylko lekturze konstytucji częstokroć prowadzi na manowce. Jeśli można wyciągać na tej podstawie jakieś wnioski, to chyba jedynie co do intencji ustrojodawcy, a nie realnie prowadzonej polityki. Paradoksalnie bowiem, rozbudowana regulacja konstytucyjna w zakresie socjalno-bytowym świadczy raczej o problemach z realizacją zamierzonej polityki społeczno-gospodarczej niż o faktycznym jej zakresie i wymiarze, nie mówiąc już o poziomie dobrobytu społeczeństwa.

## 1. Koncepcje konstytucyjnej regulacji materii społecznych i gospodarczych

### 1.1. Koncepcja materii niekonstytucyjnych

Pierwsza koncepcja zakłada, że materie społeczno-gospodarcze nie mają charakteru konstytucyjnego, nie nadają się do regulacji konstytucyjnej lub przynajmniej nie ma racjonalnych przesłanek, by je do ustawy zasadniczej włączać. Właściwym miejscem dla rozstrzygania problemów socjalno-ekonomicznych jest ustawodawstwo zwykłe<sup>5</sup>. Koncepcja ta wywodzi się z założeń konstytucjonalizmu XVIII- i XIX-wiecznego. Pośród licznych istniejących podówczas ideologicznych modeli konstytucji większość ignorowała omawiany zakres materii. Tak było w szczególności, jeśli chodzi o koncepcje traktujące konstytucję jako wyraz ograniczenia pełni władzy monarszej. Podobnie, zagadnienia socjalne nie pojawiały się w przypadku konstytucji traktowanych jako układ. W ówczesnych

<sup>4</sup> Częstokroć będą to po prostu względy ekonomiczne – państwa nie będzie stać na prowadzenie rozbudowanej polityki społecznej.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 48–52; E.-W. Böckenförde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civitas” 1997, nr 1, s. 11–35; W. Frotscher, *Wirtschaftsverfassungs- und wirtschafts- verwaltungsrecht*, München 1999, s. 7–17; M. Grzybowski, *Zakres przedmiotowy...*, s. 40–58; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław–Warszawa–Gdańsk 1980, s. 215–223; K. Sikorska-Dzięgielewska, Z. Kędzia, *Prawa zasadnicze (obywatelskie)*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 131–133; H. Rabault, *La constitution economique de la France*, „Revue Francaise de Droit constitutionnel” 2000, nr 44, s. 717–725; B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 77 i n.

czasach interesujące nas materie nie stanowiły jeszcze przedmiotu społecznego kompromisu. W efekcie jedynie gdy konstytucja była ujmowana jako podstawa całościowej organizacji państwa, powstawało pole do włączania do jej treści zagadnień społecznych. Jednak nawet wtedy nie były one specjalnie eksponowane<sup>6</sup>. Zasadniczo bowiem klasyczne ujęcie konstytucji ograniczało zakres jej materii do określenia suwerena, ustroju aparatu państwowego oraz wolności i praw tradycyjnych<sup>7</sup>.

Omawiana koncepcja odegrała negatywną rolę, jeśli chodzi o tempo pojawiania się materii socjalno-bytowych w konstytucji – przez długi czas stanowiła zasadniczy czynnik blokujący je. Jednocześnie przyczyniła się do rozwoju teorii konstytucji, zarówno w zakresie rozważań nad zakresem materii konstytucyjnych, jak też koncepcji konstytucji, charakteru regulacji konstytucyjnej, rodzaju norm konstytucyjnych oraz ich wykładni. Jej znaczenia nie można więc przecenić.

Argumentacja co do niekonstytucyjności materii społeczno-gospodarczych przechodziła stopniową ewolucję. Początkowo, odwoływano się do rzekomo naturalnego ograniczenia przedmiotowego treści ustawy zasadniczej do zagadnień politycznych. Następnie, gdy dogmat powyższy zdezawuowano, podkreślano niebezpieczeństwa, jakie wprowadzenie do konstytucji regulacji socjalnych niesie dla ochrony praw podstawowych. W końcu, skoncentrowano się na charakterze procesów społeczno-ekonomicznym, których naturalny dynamizm powoduje, że nie można ich programować przy zastosowaniu norm konstytucyjnych. Wszelkie stosowane w tym względzie regulacje muszą siłą rzeczy pozostawać blankietowe. W konsekwencji, ewentualne konstytucyjne regulacje nie przyniosą poważniejszych pozytywnych rezultatów, stanowią natomiast niebezpieczeństwo dla spójności ideowej konstytucji i podważają jej normatywny charakter<sup>8</sup>.

## 1.2. Konstytucja jako gwarant konkretnej koncepcji społeczno-ekonomicznej

Koncepcja ta zakłada, że konstytucja stanowi wyraz przyjętego systemu społeczno-ekonomicznego państwa. Jest on w niej zawarty *implicite*. W procesie urzeczywistniania postanowień ustawy zasadniczej jej adresaci powinni więc kierować się jego założeniami. Otwiera to drogę do badania aktów niższego rzędu z konstytucją pod względem zgodności z konkretną doktryną społeczno-ekonomiczną<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Por. E.-W. Bockenforde, *Historyczny...*, s. 24–27.

<sup>7</sup> Por. M. Grzybowski, *Zakres...*, s. 58.

<sup>8</sup> Por. Z. Kędzia, *Burżuazyjna...*, s. 219–220.

<sup>9</sup> Ch.J. Antieau, *Modern Constitutional Law*, t. 1, West Group 1997, s. 383–440; Ch.J. Antieau, W.J. Rich, *Modern Constitutional Law*, t. 2, West Group 1997, s. 207–225; A. Bleckmann, *Grundzüge des Wirtschaftsverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, „Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und Ausbildung” 1991, z. 7, s. 536–542; W. Frotscher, *Wirtschaftsverfassungs...*, s. 17–22; P. Gabel, J. Feinman, *Contract Law as Ideology*, [w:] *The Politics of Law. A Progressive Critique*, D. Kairys (ed.), Basic Books 1998,

Punkt wyjścia dla rozwoju takiego podejścia stanowi myśl polityczna XVIII w., a dokładnie powszechne uznanie idei liberalnych za podstawę porządku społecznego. Twórcy pierwszych konstytucji milcząco zakładali wyłączność liberalnej koncepcji państwa i jego funkcji<sup>10</sup>. O ile w Europie, ze względu na brak kontroli konstytucyjności norm, koncepcja ta przyjmowała postać wystąpień doktrynalnych, to w USA znalazła swój wyraz w orzecznictwie. W okresie od 1897<sup>11</sup> do 1937<sup>12</sup> Sąd Najwyższy USA wydał liczne orzeczenia interpretujące konstytucję w duchu liberalnym, traktując wypływającą z niego opcję społeczno-gospodarczą podobnie jak inne wyprowadzone z konstytucji założenia ustrojowe (np. zasadę podziału władzy)<sup>13</sup>. Jakkolwiek w USA koncepcja ta została zarzucona w latach trzydziestych XX w., to przeżyła swój renesans po II wojnie światowej na gruncie niemieckim. W kraju tym od 1949 r. za preferowany przez Ustawę Zasadniczą system uznawano najczęściej koncepcję społecznej gospodarki rynkowej „*soziale Marktwirtschaft*” (zob. H.C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*). Inna propozycja to stanowisko E.R. Hubera (*Wirtschaftsverfassungrecht*, 1953), który dowodził, że konstytucja wymusza zachowanie równowagi pomiędzy mechanizmami wolnorynkowymi a ochroną socjalną – koncepcja tzw. mieszanej konstytucji gospodarczej (*gemischten Wirtschaftsverfassung*). Prezentowane stanowisko doktryny niemieckiej stopniowo zaczęło trafić do nauki prawa konstytucyjnego także innych państw europejskich, czego doskonałą ilustracją stanowią rozwiązania ustrojowe przejęte w Polsce<sup>14</sup>.

### 1.3. Koncepcja neutralności (otwartości) społeczno-ekonomicznej konstytucji

Kolejna koncepcja zakłada, że konstytucja nie określa żadnego konkretnego systemu społeczno-gospodarczego. Jest „neutralna” w tym znaczeniu, że jej postanowienia mogą być interpretowane w duchu różnych koncepcji ideowych<sup>15</sup>.

s. 497–510; J.H. Garvey, T.A. Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory. A Reader*, St. Paul, Minn. 1999, s. 618–628; L. Henkin, *Economic Rights Under the United States Constitution*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1994, nr 1, s. 107–108; J.A.C. Hetherington, *State Economic Regulation and Substantive Due Process of Law*, [w:] *Selected Essays on Constitutional Law 1938–1962*, E.L. Barretta, Jr i inn. (eds.), St. Paul, Minn. 1963, s. 487–505; D.W. Kmiec, S.B. Presser, *The American Constitutional Order. History, Cases, and Philosophy*, Cincinnati, Ohio 1998, s. 1079–1140; A. Krölis, *Grundgesetz und Kapitalistische Marktwirtschaft. Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik*, Frankfurt an Main 1994, s. 4–10; W.B. Lockhart in., *Constitutional Rights and Liberties. Cases-Comments-Questions*, St. Paul, Minn. 1991, s. 65–119; M.T. Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*, Peter Lang 1999, s. 18–23; S.M. Papa, *Extraterritoriality and the Supreme Court's Assertion of the Economic Constitution*, „The Canadian Business Law Journal. Revue Canadienne du Droit de Commerce” 2001, t. 34, s. 231–268; R. Schmidt, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag 2000, s. 68–74.

<sup>10</sup> Por. L. Henkin, *Economic...*, s. 107–108.

<sup>11</sup> *Allgeyer v. Louisiana*, 165 U.S. 578.

<sup>12</sup> *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379.

<sup>13</sup> Patrz. zwłaszcza *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905).

<sup>14</sup> Patrz: art. 20 Konstytucji RP.

<sup>15</sup> J. Basedow, *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, Tübingen 1992, s. 6–25; W. Frot-scher: *Wirtschaftsverfassungs...*, s. 17–22; A. Krölis, *Grundgesetz...*, s. 10–18; H.-J. Papier, *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts*, E. Benda, W. Maihofet, H.-J. Vogel (eds.),

Stanowisko takie ukształtowało się w procesie zwalczania założeń koncepcji konstytucji jako gwaranta konkretnego modelu społeczno-ekonomicznego. Najistotniejsze punkty w jej rozwoju to tzw. orzecznictwo *New Deal* w USA w latach trzydziestych i czterdziestych XX w. oraz niemiecka dyskusja konstytucyjna po 1949 r. Właśnie podczas tej ostatniej nauka niemiecka wypracowała jej teoretyczną podbudowę. Pierwszeństwo przypisuje się w tym względzie H. Krügerowi, który przedstawił tezę o wynikającym z konstytucji zakazie wyboru konkretnej formy systemu ekonomicznego – koncepcja „*Nicht-Entscheidung*”<sup>16</sup>. Jako zapowiedź akceptacji tej linii interpretacyjnej przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny traktuje się zazwyczaj orzeczenie w sprawie tzw. *Investitionshilfegesetz* z 1954 r.<sup>17</sup> Jednoznacznie Trybunał opowiedział się za tą opcją jednak dopiero w *Mitbestimmungs-Urteil* z 1979 r.<sup>18</sup>

Podobnie jak koncepcja konstytucji jako gwaranta konkretnego modelu społeczno-ekonomicznego stanowisko o jej neutralności z doktryny niemieckiej stopniowo przechodziło do nauki prawa konstytucyjnego innych państw europejskich. Jej podstawową konsekwencją jest wypracowanie modelu dynamicznego ujęcia rozwoju ustroju społeczno-gospodarczego<sup>19</sup>. Skutkiem ubocznym zaś jest wzrost znaczenia sądownictwa konstytucyjnego w zakresie ustalania kierunków polityki społecznej i gospodarczej współczesnych państw.

#### 1.4. Koncepcja ekonomicznej interpretacji konstytucji

Kolejne stanowisko traktuje konstytucję jako wyraz istniejących w państwie stosunków społeczno-ekonomicznych. Zakłada ono, że w duchu przyjętego ustroju społeczno-ekonomicznego można tłumaczyć nie tylko rozwiązania socjalno-bytowe, ale także *stricte* polityczne postanowienia konstytucji. Opisana zależność działa także w drugą stronę – przyjęte rozwiązania polityczne determinują zakres i sposób ingerencji państwa w gospodarke<sup>20</sup>.

Berlin–New York 1994, s. 800–805; M. T. Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht...*, s. 23–25; H. Rabault, *La constitution...*, s. 713–717; R. Schmidt, *Öffentliches...*, s. 74–79.

<sup>16</sup> W Grundgesetz und Kartellgesetzgebung z 1950.

<sup>17</sup> BVerfGE 4, 7.

<sup>18</sup> BVerfGE 50,290 (337).

<sup>19</sup> Por. M. T. Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht...*, s. 25 i n.

<sup>20</sup> D.W. Barnes, L.A. Stout, *The Economics of Constitutional Law and Public Choice*, St. Paul, Minn. 1992, s. 4–124; Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913 (współczesne znaczenie komentują w: J.R. Macey, M. Zuckerman, M.V. Tushnet, C.R. Sunstein, N.K. Komesar, S.L. Carter, R.A. Epstein i L.A. Powe, Jr. [w:] „George Washington Law Review” z 1987, nr 1, s. 50–186; T. Daintith, *Law as a Policy Instrument: Comparative Perspective*, [w:] *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, T. Daintith (ed.), Berlin–New York 1988, s. 3–50; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 9–16; E. Mackaay, *L'analyse Economique du Droit – Fondements*, Montreal–Bruxelles 2000, s. 203–240; R.A. Posner, *Constitution as an Economic Document*, „George Washington Law Review” 1987, nr 1, s. 4–38; R.T. Stroiński, *Ekonomiczna analiza prawa czyli w poszukiwaniu efektywności*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, z. 3, s. 548–583; W. Weelken, *Wirtschaftsverfassung im Systemvergleich*, „Rabels Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Privatrecht” 1991, t. 55, s. 462–504; S. Zawadzki, *Marksistowska teoria państwa*, Warszawa 1964, s. 28–35.



Omawiana koncepcja wywodzi się z doktryny marksistowskiej. Na grunt konstytucyjny przeniósł ją w 1913 r. C. Beard<sup>21</sup>. Jej założenia stały się podstawą konstytucjonalizmu w tzw. państwach demokracji ludowej. Przy czym w krajach tych traktowano ją zawsze instrumentalnie. Na gruncie nauki zachodniej rozwija się dwutorowo. Po pierwsze, stanowiła punkt wyjścia dla rozwoju doktryny ekonomicznej analizy prawa – tzw. *economic analysis of law* – stosującej metody wypracowane przez nauki ekonomiczne w naukach prawnych<sup>22</sup>. Po drugie, przyczyniła się do powstania koncepcji szerokiego ujęcia ustroju społeczno-gospodarczego. Podejście to zakłada, że prawidłowe opisanie funkcjonującego w państwie modelu relacji socjalno-ekonomicznych wymaga uwzględnienia także rozwiązań przyjętych w sferze ustrojowo-politycznej i organizacyjnej<sup>23</sup>.

## 2. Charakter konstytucyjnej regulacji materii społecznych i gospodarczych

Mało jakie zagadnienie wzbudza w zakresie prawa konstytucyjnego tyle wątpliwości co problematyka charakteru przepisów konstytucyjnych. O ile w przedmiocie innych zagadnień z zakresu teorii prawa konstytucyjnego zostały wypracowane podstawowe założenia i wątpliwości interpretacyjne dotyczące kwestii wtórnych, szczegółowych, to w przypadku problematyki charakteru regulacji konstytucyjnej spory trwają często o imponderabilia. Tak się składa, że brak wypracowania jednolitej terminologii, brak zgody co do założeń teoretycznych, brak utrwalonej doktryny konstytucyjnej w zakresie metod opisu regulacji konstytucyjnych jest szczególnie dotkliwie odczuwany w interesującej nas dziedzinie materii ekonomicznych i socjalnych. Bez przedstawienia podstawowych dylematów w tym zakresie nie można właściwie ocenić interesującej nas regulacji.

Tak więc, po pierwsze, po dziś dzień nie zostało wypracowane jednolite rozumienie pojęcia zasada prawa, a co za tym idzie, zasada konstytucyjna<sup>24</sup>. Po drugie, nie ma jednolitego stanowiska co do charakteru tzw. przepisów programowych w konstytucji, a w konsekwencji w przedmiocie ich relacji z kategorią zasad konstytucyjnych<sup>25</sup>. Dalej, istnieją poważne wątpliwości co do terminologii i charakte-

<sup>21</sup> *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (1913).

<sup>22</sup> Zob. R.A. Posner, *Constitution...*, s. 4–5.

<sup>23</sup> Por. W. Weelken, *Wirtschaftsverfassung...*, s. 503–504.

<sup>24</sup> Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*. Wprowadzenie, Wrocław 1993, s. 45–47; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 24–26; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–93; P. Sarnecki, *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 15–16; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 11–27; K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 28–39; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczne*, z. 42 z 1965, s. 18–20; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 58–77.

<sup>25</sup> Por. A. Domańska, *Konstytucyjne...*, s. 28–30; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe*

ru regulacji dotyczącej praw i wolności człowieka. Zwłaszcza chodzi o kategorię tzw. praw socjalnych i ich relacji z prawami osobistymi i politycznymi<sup>26</sup>. W końcu, co wynika z braku rozstrzygnięć w zakresie zagadnień opisanych wyżej, istnieją rozbieżności co do określenia relacji pomiędzy kategorią przepisów programowych w konstytucji, a prawami socjalnymi<sup>27</sup>.

Dylematy przedstawione wyżej skutkują w sposób oczywisty w przedmiocie oceny charakteru poszczególnych regulacji konstytucyjnych. W procesie określenia charakteru poszczególnych przepisów trzeba bowiem odpowiedzieć aż na dwa pytania. Po pierwsze, do jakiej kategorii norm badany przepis zaliczyć (jest zasadą konstytucyjną, prawem podmiotowym, normą programową itd.), a po drugie, co takie przypisanie właściwie oznacza, a więc jakie konsekwencje dla rozumienia danej regulacji ma zaliczenie jej w poczet określonej kategorii norm konstytucyjnych (jak ją interpretować).

W tej sytuacji, oceniając charakter określonej regulacji konstytucyjnej, jest się skazanym na dokonanie jednego z dwóch zabiegów. Pierwszy to przyjęcie jednego z opracowanych w doktrynie modeli teoretycznych i dokonanie w oparciu o jego założenia uporządkowania i prezentacji rzeczonych materii (np. na podstawie teorii Dwornika–Alexego). Drugi to zbudowanie podziału podług powszechnie przyjmowanych, aczkolwiek nieprecyzyjnie określonych i nieco intuicyjnie rozumianych założeń wypracowanych w zakresie danej dziedziny nauki.

Metoda pierwsza może skutkować pewną hermetycznością ujęcia i niedostawianiem do aparatu pojęciowego i problematyki poruszanej w ramach prowadzonego dyskursu konstytucyjnego. Może również zdominować zanadto sam proces analityczny poprzez dostosowanie go do obranej aparatury językowej, co nieuchronnie powoduje wypaczeniem efektów badań. Metoda druga, z kolei, skutkuje brakiem precyzji i jednoznaczności w zakresie prezentowanych zagadnień, co wymusza dodatkowe definiowanie używanych pojęć *ad hoc*. Ponadto, utrudnia dokonywanie porównań w przedmiocie zastosowanych metod regulacji z innymi pokrewnymi dziedzinami, co do których również istnieją pewne utarte schematy pojęciowe (przykładowo w interesującej nas dziedzinie pomiędzy ujęciem materii socjalno-ekonomicznych i politycznych).

Jak się wydaje, najistotniejszym kryterium wyboru pomiędzy powyższymi możliwościami jest czytelne wyróżnienie typów regulacji. W moim przekonaniu, metoda druga lepiej się do tego nadaje. Zastosowanie powszechnie przyjętej apa-

---

*w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 95–111; M. Zieliński, *Konstytucyjne...*, s. 63 i 68.

<sup>26</sup> Por. A. Domańska, *Konstytucyjne...*, s. 36–39; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wydawnictwo PAN, 1980, s. 211–223; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 48–50; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 144–146.

<sup>27</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 111–113; R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 115–116; B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, 84–92.

ratury pojęciowej lepiej ukazuje zasadnicze cechy zastosowanych przez ustrojodawcę mechanizmów legislacyjnych. Ewentualne nieścisłości można zaś usunąć poprzez dodatkowe definicje objaśniające. Łatwiej też jest się w tym przypadku odnieść do wypracowanego w tym względzie dorobku naukowego z dziedziny teorii prawa konstytucyjnego (zwłaszcza praw człowieka) i zinterpretować stanowisko przyjęte przez sądownictwo konstytucyjne. Wykorzystanie wypracowanego w teorii prawa konstytucyjnego aparatu pojęciowego pozwoli uniknąć licznych powtórzeń i wyjaśnień, co nawet przy mniejszej precyzyjności powinno skutkować większą czytelnością wywodów.

Tak więc, stosując się do zaprezentowanych założeń, użyte przez ustrojodawcę mechanizmy konstytucjonalizacji materii społecznych i ekonomicznych podzielimy na cztery rodzaje. Będą to zasady konstytucyjne, prawa podmiotowe, prawa socjalne oraz normy programowe.

### 2.1. Zasady konstytucyjne

Pierwsza metoda konstytucjonalizacji – uznanie regulacji za zasadę konstytucyjną – oznacza nadanie jej szczególnego znaczenia w ramach zarówno całego systemu prawa, jak i tekstu ustawy zasadniczej. Przy czym od pozostałych norm (reguł) konstytucyjnych wyróżniać ją będzie nie hierarchiczna wyższość, lecz szczególna funkcja w procesie stosowania i wykładni konstytucji<sup>28</sup>. W konsekwencji charakteryzować ją będzie powszechne uznanie jako szczególnie doniosłej, zwłaszcza w zakresie aksjologicznym. Musi ona określać niespornie doniosłą cechę lub cechy instytucji, do której się odnosi i stanowić podstawę (w sensie logicznym lub instrumentalnym) dla innych norm konstytucyjnych w tym zakresie<sup>29</sup>. Z punktu widzenia jej zastosowania zasada konstytucyjna będzie traktowana przede wszystkim jako dyrektywa interpretacyjna. Wprawdzie potraktowanie jej jako samodzielnej podstawy oceny konstytucyjności prawa nie jest wykluczone, to takie zastosowanie zasad konstytucyjnych będzie miało charakter wyjątkowy<sup>30</sup>.

Koronnym przykładem omawianego typu regulacji jest postanowienie art. 20, ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej głosząc, że Republika Federalna jest państwem socjalnym<sup>31</sup>. Podobną rolę będzie odgrywać art. 20 Konstytucji RP, uznający społeczną gospodarkę rynkową za podstawę ustroju gospodarczego państwa.

<sup>28</sup> K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 92.

<sup>29</sup> Autor tego rozróżnienia, uważa, że wystarczy by spełniała przynajmniej jedną z powyższych przesłanek, por. M. Zieliński, *Konstytucyjne...*, s. 68.

<sup>30</sup> P. Sarnecki, *Zakres...*, s. 15.

<sup>31</sup> W zakresie interpretacji tego typu regulacji patrz: E. Benda, *Der soziale Rechtsstaat*, [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts*, red. E. Bend, W. Maihofet, H.-J. Vogel, Berlin, New York 1994, s. 755–797; J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4, s. 16 i n.; L. Leszczyński, *Konstytucyjna regulacja zjawisk gospodarczych – model ogólny i ujęcia porównawcze*, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998, s. 108–110; M.T. Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*, Peter Lang 1999,

## 2.2. Prawa podmiotowe

Druga metoda regulacji interesujących nas materii to nadanie jej charakteru egzekwowalnego prawa podmiotowego. Najogólniej rzecz ujmując, chodzić będzie tu o regulacje, z których wynika uprawnienie obywatela (człowieka) służące do ochrony jego interesów (istotnych wartości)<sup>32</sup>. Doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że normy tego typu zawierają w sobie dwa elementy (dwie warstwy). Jedna określa wartość (interes), mający podlegać ochronie. Druga wyznacza relacje pomiędzy obywatelem (człowiekiem) a państwem w procesie realizacji tego interesu<sup>33</sup>. Państwo (jego organy) może być zobowiązane do powstrzymania się od ingerencji, co do określonego dobra człowieka lub do stworzenia możliwości podjęcia określonych działań przez samą jednostkę. Przy czym państwu będzie z jednej strony przysługiwać możliwość wyznaczenia prawnych i organizacyjnych ram takiego działania, a z drugiej będzie ono zobligowane do zagwarantowania prawnej ochrony jego podejmowania<sup>34</sup>.

Cechą konstytucyjną omawianych praw jest możliwość dochodzenia przez jednostkę ich realizacji. Uprawnienie wynikające z regulacji jest wymagalne w tym sensie, że podmiot prawa posiada roszczenie w stosunku do jego adresata (państwa, jego organów) o wykonanie przewidzianego prawem obowiązku – działania lub zaniechania. Rozbieżność pomiędzy stanem istniejącym empirycznie a założonym skutkuje możliwością wystąpienia na drogę sądową w celu przywrócenia stanu założonego (zniwelowania rozbieżności)<sup>35</sup>.

## 2.3. Prawa socjalne

Kolejna postać konstytucyjnej regulacji interesujących nas materii polega na wykorzystaniu konstrukcji tzw. praw socjalnych (społecznych). Celem stworze-

s. 35–36 i 55–57; H. Noack, *Sozialstaatsklauseln und juristische Methode. Probleme einer Interpretation der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 des Grundgesetzes*, Baden-Baden 1975, 39 i n.; R. Rozmaryn, *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949–1969*, Opole 1985; R. Schmidt, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Springer-Verlag 2000, s. 94 i n.; K. Sikorska-Dzięgielewska, Z. Kędzia, *Prawa zasadnicze (obywatelskie)*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 110–119.

<sup>32</sup> B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 86.

<sup>33</sup> Z. Kędzia, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] *Prawa, wolności, i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 19–20.

<sup>34</sup> B. Zawadzka, *Prawa...*, s. 6.

<sup>35</sup> G. Alexander, *Constitutionalising Property: Two Experiences, Two Dilemmas*, [w:] *Property and the Constitution*, J. McLean (ed.), Oxford, Portland, s. 88–108; S. Barber, *Welfare and the Instrumental constitution*, „The American Journal of Jurisprudence” 1997, t. 42, s. 160–164; M. Bäuerle, *Vertragsfreiheit und Grundgesetz. Normativität und Faktizität individueller Vertragsfreiheit in verfassungsrechtlicher Perspektive*, Baden-Baden, 2000, s. 121 i n.; W. Frotscher, *Wirtschaftsverfassungs- und wirtschafts- verwaltungsrecht*, München 1999, s. 23 i n.; G. Lübke-Wolff, *Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte. Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich staatlicher Leistungen*, Baden Baden 1988, s. 75 i n.; Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 452–454; M.T. Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht...*, s. 41–54 i 59–77; 18-H.-J. Papier, *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts*, red. E. Benda, W. Maihofet, H.-J. Vogel, Berlin– New York 1994, s. 814 i n.; R. Schmidt, *Öffentliches...*, s. 117 i n.; K. Sikorska-Dzięgielewska, Z. Kędzia, *Prawa...*, s. 129 i n.; B. Zawadzka, *Prawa...*, s. 82–84; B. Zawadzka, *Prawa...*, s. 77–82.

nia tej kategorii praw była chęć zapewnienia jednostce podstaw godziwej egzystencji<sup>36</sup>. Państwo jako adresat prawa jest zobowiązane do pozytywnego działania na rzecz realizacji określonej w nim wartości (interesu). W przeciwieństwie do praw przedstawionych wyżej prawa socjalne nie mają jednak charakteru samostanowienia. Wymagają konkretyzacji na poziomie ustawowym. To właśnie konkretyzujące je przepisy ustawowe, a nie konstytucja, wyznaczają zakres ich realizacji<sup>37</sup>. W konsekwencji roszczenie o podjęcie pozytywnych działań ze strony państwa na podstawie takich praw będzie przysługiwało jednostce jedynie w granicach określonych ustawą<sup>38</sup>.

Za przykłady tego typu praw w polskiej konstytucji możemy uznać art. 67 ust. 2 („Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego”) art. 68 ust. 1 („Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”, czy art. 71 ust. 2 („Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych”).

#### 2.4. Normy programowe

W końcu ostatni sposób uregulowania w konstytucji materii społeczno-ekonomicznych to zastosowanie konstrukcji tzw. norm programowych. Określa się je też czasem mianem celów (zadań) państw lub wytycznych polityki państwa. Stanowią one kategorię pośrednią pomiędzy zasadami konstytucyjnymi a prawami socjalnymi. Z tymi pierwszymi łączy je sposób konstrukcji przepisu, z drugimi treść merytoryczna. Jednocześnie występują istotne różnice pomiędzy powyższymi kategoriami. Normy programowe nie mają charakteru „zasadniczego”, co nie pozwala ich zaliczyć do zasad konstytucyjnych. Z kolei od praw socjalnych odróżnia je brak ujęcia podmiotowego. Patrząc z punktu widzenia ich konstrukcji, normy programowe to takie regulacje prawne, które nakazują realizację lub dążenie do osiągnięcia pewnego celu<sup>39</sup>. Ich adresat jest związany powyższym nakazem, ale obowiązki nakładane przez takie normy nie mają charakteru definitywnego. Są to obowiązki *prima facie*<sup>40</sup>. Ich zadaniem jest określenie podstawowych kierunków rozwoju społecznego. Mają zatem ukierunkowywać zachowania adresatów, uczulać ich na pewne wartości, określać kryteria oceny podejmowanych działań. W takim też kontekście mogą być przywoływane przez

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 187.

<sup>37</sup> B. Zawadzka, *Prawa...*, s. 7.

<sup>38</sup> Por.: Z. Kędzia, *Burżuazyjna...*, s. 211 i n.; R.R. Ludwikowski, *Prawo...*, s. 454–457; D. Merten, *Sozialrecht, Sozialpolitik*, [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts*, red. E. Benda, W. Maihofet, H.-J. Vogel, Berlin–New York 1994, s. 800; U.K. Preuss, *The Concept of Rights and the Welfare State*, [w:] *Dilemmas of Law in the Welfare State*, G. Teubner (ed.), Berlin–Nowy Jork 1986, s. 151–171; M. Scheinin, *Economic, and Social Rights as Legal Rights*, [w:] *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), Dordrecht–Boston–London, 1995, s. 41–62; C. Wellman, *Welfare Rights*, Totowa, N.J., 1982, s. 21 i n.

<sup>39</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 97.

<sup>40</sup> Tamże, s. 112.

sądy<sup>41</sup>. Nie stanowią natomiast podstaw indywidualnych roszczeń. Można dochodzić ich realizacji jedynie za pomocą środków politycznych i to – co do zasady – w formie zbiorowej<sup>42</sup>.

Przykładem tego typu rozwiązania jest art. 109, ust.2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej („Związek i kraje powinny w swojej gospodarce budżetowej uwzględniać wymagania ogólnogospodarczej równowagi”)<sup>43</sup>. Wśród licznych polskich programowych norm konstytucyjnych wymieńmy przykładowo: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny” (art. 71 ust. 1); „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka” (art. 72 ust. 1); „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli” (art. 75 ust. 1).

**Mariusz Jagielski**

### CONSTITUTIONAL REGULATION OF SOCIAL AND ECONOMIC MATTERS (THEORETICAL ASPECTS)

The article is devoted to reflections on the constitutional regulation of social and economic matters. In the introduction the Author presents the origins of such regulations and analyzes the reasons of the asymmetric process of regulating the social and living issues in the constitutions. He also outlines the relationship between constitutional regulation and the actual social and economic policy of the state.

The main part of the article is devoted to the analysis of the concept of the constitutionalization of socio-economic issues and the presentation of the methods of such regulation (its nature). As to the first issue, the Author discusses the concept of unconstitutional matters, the constitution as a guarantor of a particular socio-economic concept, the concept of the socio-economic neutrality (openness) of the constitution and the concept of the economic interpretation of the constitution. Regarding the second issue, the following methods of constitutionalization are presented: constitutional principles, subjective rights, social rights and program provision.

<sup>41</sup> A. Kubiak, *O interpretacji przepisów programowych Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3, s. 16.

<sup>42</sup> R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm...*, s. 116.

<sup>43</sup> Co do interpretacji zob. S. Barber, *Welfare...*, s. 175; E. Benda, *Der soziale...*, s. 788–790; A. Bleckmann, *Grundzüge des Wirtschaftsverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, „Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und Ausbildung” 1991, z. 7, s. 539–542; B. Zawadzka, *Prawa...*, s. 86–92.