



Katarzyna Kokocińska\*

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA – KOMPLEMENTARNOŚĆ, RÓWNOWAGA CZY PRZEWAGA WARTOŚCI? UWAGI NA TLE DZIAŁAŃ PAŃSTWA W ZAKRESIE PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU

### 1. Elementy treściowe społecznej gospodarki rynkowej

Społeczna gospodarka rynkowa jest szczególną kategorią pojęciową<sup>1</sup>, której wyraz normatywny nadaje przede wszystkim Konstytucja RP<sup>2</sup>. Konstytucyjne

\* katarzyna.kokocinska@amu.edu.pl

<sup>1</sup> Pojęcie oraz ocena modelu społecznej gospodarki rynkowej były przedmiotem szerokich badań naukowych. Zob. m.in.: D. Grosser, *Społeczna gospodarka rynkowa – bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 1993; R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 1994; A. Adamczyk, *Definicja i istota społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Społeczna gospodarka rynkowa*, red. R. W. Włodarczyk, Warszawa 2010; T. Kocowski, *Reglamentacja formą interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2011; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 35–36; G. Przesławska, *Społeczna gospodarka rynkowa*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kaliny-Prasznic, Kraków 2003; P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008; K. Strzykowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa. Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; tenże: *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 64–71; K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, *passim*; T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002, *passim*; A. Żurawik, rozdział III *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 439–448 i wskazywana tam literatura.

<sup>2</sup> Na ten temat w szczególności: L. Kieres, *Społeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 180–192, także: K. Kiczka, *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołody-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 330–343; K. Kokocińska, *Wpływ traktatowych rozwiązań Unii Europejskiej na organizację procesów*

ujęcie ustroju gospodarczego państwa, wyznaczone poprzez takie elementy, jak: wolność gospodarcza, własność prywatna, solidarność i dialog społeczny, stanowią o tożsamości społecznej gospodarki rynkowej<sup>3</sup>. Wartości te, ujęte w ramach szczególnej zasady, bo zasady o charakterze ustrojowym, kształtują porządek ekonomiczny państwa<sup>4</sup> ujęty w ramach prawnych.

„W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego”<sup>5</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosząc się do sposobu ujęcia „społecznej gospodarki rynkowej”, podkreślał odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego<sup>6</sup>. „Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa” należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych”<sup>7</sup>. Od strony normatywnej oznacza to zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku<sup>8</sup>, co w istocie przekłada się na usprawiedliwienie ingerencji państwa w mechanizmy wolnej konkurencji.

---

*gospodarczych w Polsce (w kontekście zasady społecznej gospodarki rynkowej)*, [w:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, red.: E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak, Poznań 2015, s. 36–46 i cytowana tam literatura.

<sup>3</sup> L. Kieres, *Społeczna gospodarka rynkowa ...*, s. 180.

<sup>4</sup> Postanowienie TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 32/09, Z.U.2010/5A/55.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2000 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Modelu, w którym dopuszcza się korygowanie praw rynku przez państwo w celu realizacji określonych potrzeb społecznych niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych, ale przy jednoczesnym ich poszanowaniu. Zob. w szczególności Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2000 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy niż art. 20 Konstytucji RP, podkreślając potrzebę jego odczytywania w kontekście pozostałych przepisów konstytucyjnych, w tym formułujących zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). W wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. TK wskazuje na konieczność dokonywania interpretacji art. 20 Konstytucji RP z uwzględnieniem europejskiego standardu, jaka jest zasada interpretacji przyjaznej prawu europejskiemu, K 2/02, OTK –A 2003, nr 1, poz. 4; por. wyrok TK z dnia 28 marca 2000 r., K 27/99, OTK 2000, nr 2, poz. 62; na ten temat: P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 39; K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010; A. Żurawik, rozdział III: *Zasady ogólne...*, s. 445–448.

<sup>8</sup> Za: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997, s. 105. Zob. także: C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. 2, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 42; J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998, s. 51.

Zasada społecznej gospodarki rynkowej „nie funkcjonuje w próżni”, nie jest „wartością samą w sobie”. Elementy treściowe wyznaczające tę zasadę ustrojową powinny być odczytywane także w związku z innymi wartościami, w tym z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej. „Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 Konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji; pojęcie «społecznej gospodarki rynkowej» i «solidarności» ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie «dialogu i współpracy partnerów społecznych» do zasady państwa demokratycznego”<sup>9</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 20 Konstytucji RP, mając swoją podbudowę w takich wartościach jak solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, „[...] zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródeł powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem”<sup>10</sup>.

Podkreślanie znaczenia solidarności społecznej<sup>11</sup> w koncepcjach porządków gospodarczych wskazuje na konieczności uwzględniania także wartości o charakterze pozaprawnym<sup>12</sup>. Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę wymagają szerszej analizy, dlatego w tym miejscu należy wskazać, że również prawa jednostek (dobro indywidualne) stanowią wartości, które z różnym natężeniem, ze względu na ciągle przemiany społeczno-gospodarcze, są kryteriami odniesienia do obowiązującego porządku normatywnego oraz oceny działania systemu społeczno-gospodarczego i politycznego<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2000 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Co do znaczenia pojęcia solidarności społecznej Trybunał wyraził pogląd, że idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich (orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (orzeczenie z dnia 1 lutego 1993 r., K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4).

<sup>12</sup> W wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., K 23/07, Z.U. 2008/6A/100 Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do wartości, jaką jest godność człowieka, z której w kolejnych orzeczeniach wywodzi prawo do realizowania poszczególnych rodzajów praw człowieka, np. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, Z.U. 2001/2A/29. Zob. także: M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016.

<sup>13</sup> Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z treści art. 1 Konstytucji RP w brzmieniu „Rzeczpospolita

Znaczenie wartości, ich równowaga bądź przewaga jednych nad drugimi stanowi wynik aktualnych i akceptowalnych społecznie idei i koncepcji odnoszących się do gospodarki i życia społecznego<sup>14</sup>. Jest to szczególnie widoczne w dobie przemian bądź kryzysów, gdy dotychczasowe formuły życia społeczno-gospodarczego się nie sprawdzają. Wśród nich szczególnie znaczenie mają koncepcje o silnej podbudowie etycznej, odwołujące się do solidarności jako wartości kształtującej życie społeczne, gospodarcze i polityczne. Stanowiąc mogą podstawę konstruowania systemów gospodarczych<sup>15</sup>, których efektywność zapewnić ma mobilizacja podstawowego czynnika gospodarowania, jakim są ludzie. Szczególnie mocno akcentują koncepcję budowania gospodarki solidarnej opartej na kapitale społecznym, która postuluje zharmonizowanie wymiaru gospodarczego z innymi aspektami życia człowieka w prywatnej gospodarce rynkowej<sup>16</sup> z udziałem państwa, ale nie wyłącznie poprzez „zinstytucjonalizowaną sprawiedliwość”<sup>17</sup>. Zgodnie z tą koncepcją państwo powinno być otwarte na potrzeby obywatela i właściwie reagować w tych obszarach, w których jego wsparcie jest konieczne, poprzez mobilizowanie do działania, stymulowanie rozwoju w aspekcie społecznym, a także gospodarczym.

Koncepcje gospodarki z mocnymi elementami „solidarności społecznej” wpisują się w założenia społecznego i gospodarczego wymiaru wspólnego rynku Unii Europejskiej. Jego istota opiera się między innymi na zrównoważonym wzroście, społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz wysokim poziomie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego<sup>18</sup>. Odpowiada również współczesnej

---

Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy.

<sup>14</sup> Szerzej: J. Buzek, A. Surdej, *Odrodzenie ducha – budowa wolności. Perspektywa rozwoju gospodarki solidarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4, s. 5–20.

<sup>15</sup> Tamże, s. 7.

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

<sup>17</sup> Akcentuje się przede wszystkim powstanie społecznych praktyk współodpowiedzialności, opartych na wspieraniu potrzebujących i włączeniu ich w życie zbiorowości, efektem czego jest aktywność (gospodarcza) podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój gospodarki solidarnej wymaga odpowiedniego ukształtowania instytucji i narzędzi, które pogodzą gospodarczą efektywność z etycznym wymiarem solidarności. Autorzy wskazują: „Nie istnieje jednak jeden docelowy model gospodarki solidarnej, lecz raczej jej ogólna idea, która jest przedkładana na konkretne rozwiązania w zależności od lokalnego kontekstu oraz od umiejętności rządów do programującego przewodzenia jej rozwojowi. Tamże, s. 19.

<sup>18</sup> Art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 26.20.2012, C 326/13, dalej określany jako Traktat o Unii Europejskiej bądź TUE, stanowi: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i jej

wizji Europy<sup>19</sup> i europejskiej społecznej gospodarki rynkowej XXI w. opartej na rozwoju inteligentnym<sup>20</sup>, rozwoju zrównoważonym<sup>21</sup> i rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu<sup>22</sup>.

Tak skonstruowany model gospodarki, uwzględniający elementy społeczne i elementy rynkowe, zakłada regulację przez państwo procesów rynkowych. Łącząc w sobie ideę gospodarki rynkowej i państwa socjalnego, w koncepcji tej przyjmuje się społeczną aktywność państwa. Oznacza to, że państwo może ingerować, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej, w stosunki gospodarcze za pomocą zróżnicowanych instrumentów prawnych i ekonomicznych, poprzez działania reglamentacyjne i regulacyjne, programowanie strategiczne rozwoju państwa, czy działania o charakterze wspierającym określone grupy podmiotów (grupy gospodarcze bądź społeczne). Zawsze jednak z uwzględnieniem dyrektyw zawartych w Konstytucji RP, wyznaczających podstawowe wartości. Stąd wskazując skutki konstytucjonalizacji modelu społecznej gospodarki rynkowej podkreśla się, że nie da się określić jakiegoś abstrakcyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej, niezmiennego w czasie i zamkniętego na zmiany społeczeństwa i gospodarki<sup>23</sup>. Przepis art. 20 Konstytucji RP traktuje się jako generalną dyrektywę kierunkową, co oznacza, że formułę społecznej gospodarki rynkowej nadaje każdorazowo ustawodawca zwykły, który kształtuje porządek prawny w sferze społecznej i gospodarczej w zależności od potrzeb<sup>24</sup>. Zakres działań pań-

---

zykową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy". W. Sanetra podkreśla, że przewidzianą w art. 3 ust. 3 TUE zasadę społecznej gospodarki rynkowej należy traktować jako powinność kształtowania przez państwa członkowskie gospodarek zgodnie z wymaganiami tej zasady, oraz powinność instytucji unijnych podejmowania działań, które prowadzą do tego, że jest ona pełniej wcielana w życie przez te państwa; W. Sanetra, *Prawo pracy po Traktacie z Lizbony*, EPS, luty 2010, s. 4.

<sup>19</sup> Komunikat Komisji EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3 marca 2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna. U podstaw Strategii Europa 2020 leżą trzy priorytety: rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu.

<sup>20</sup> Rozwój inteligentny to rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, „Strategia Europa 2020”, s. 11.

<sup>21</sup> Rozwój zrównoważony polega na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, „Strategia 2020”, s. 11.

<sup>22</sup> Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu polega na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, „Strategia Europa 2020”, s. 12.

<sup>23</sup> C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 49.

<sup>24</sup> Tamże, C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego gospodarcze* [w:] *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny*, red. C. Banasiński, J. Oniszczyk, Warszawa 1998, s. 16; a także na temat ustroju gospodarczego: T. Rabska, *Gospodarka rynkowa i jej zasady* [w:] *Konstytucja i gospodarka, Wybór i opracowanie P. Kaczanowski*, Warszawa 1995, s. 80; A. Szmyt, *O normowaniu podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, t. 5, s. 403; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 56–59, też, *Uwagi o wolności działalności gospodarczej* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora S. Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 231–234.

stwa, w szczególności o charakterze interwencyjnym, dla których zasadniczym celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej, powinien określić ustawodawca.

Elementy społecznej gospodarki rynkowej znajdują swoje odniesienie w ustawodawstwie szczegółowym, które powinno zapewnić spójność z konstytucyjnie wyznaczoną zasadą ustrojową i jednocześnie stanowić rozwinięcie wyznaczających ją wartości, uwzględniając ich charakter i znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. To gospodarka bowiem jest podstawowym punktem odniesienia dla tych wartości. Źródłem tych działań jest aktualna polityka rozwoju państwa<sup>25</sup>, której wyrazem są określone przez podmioty władzy wykonawczej cele społeczno-gospodarcze i kierunki działań formułowane w strategiach rozwoju i programach<sup>26</sup>. W tym kontekście istotne jest ustalenie, jakie są konsekwencje formułowanego w art. 20 Konstytucji RP modelu społecznej gospodarki rynkowej dla aktywności państwa w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>27</sup>, dla prowadzących politykę rozwoju organów władzy wykonawczej: Rady Ministrów i jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Aksjologia polityki rozwoju i jej prowadzenia

Szczególne znaczenie „polityki rozwoju” wynika z charakteru i zakresu podejmowanych działań, a także podmiotów zaangażowanych w jej prowadzenie. „Prowadzenie polityki rozwoju” stanowi przykład całościowego i odrębnego działu zadań państwa obejmującego wszystkie poziomy sprawowania władzy publicznej. Odnosi się do zadań publicznych realizowanych w skali ogólnokrajowej, a równoległe w wymiarze regionalnym i lokalnym, tworząc ściśle związki pomiędzy podmiotami aparatu władzy wykonawczej państwa – Radą Ministrów

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.; Dz.U. z 2007 r. nr 140, poz. 984; Dz.U. z 2008 r. nr 216, poz. 1370; Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712; z późn. zm.; Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241; Dz.U. z 2011 r. nr 279; poz. 1644; Dz.U. z 2013 r., poz. 714; tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1649; Dz.U. z 2015 r., poz. 349, poz. 1240, 1358, 1890).

<sup>26</sup> Szerzej: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, ss. 309, Poznań 2014.

<sup>27</sup> Na ten temat w szczególności: S. Bożyk, *Regulacja ustroju społeczno-gospodarczego w projektach konstytucji RP* [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kruśczeń, E. Zwierzchowski, Białystok 1996; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001; C. Kosikowski, *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004; K. Sobczak, *Gospodarka w ujęciu konstytucyjnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 2; K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, red. J. Grabowski, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 13–14; K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 73–78; *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, wyd. 2 zm., Warszawa 2011, s. 42–52.

oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, szeroko zakreślając cel publiczny, jakim jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, a także wskazując zakres zaangażowanych podmiotów zobowiązanych do jego osiągnięcia i w szczególności, bo zdecentralizowanym układzie, nadaje tej dziedzinie systemowy charakter w stosunku do innych dziedzin objętych polityką publiczną<sup>28</sup>.

Przyjmując, iż ważnym elementem kształtowania ładu społeczno-gospodarczego państwa jest polityka rozwoju, można w tym miejscu postawić pytanie, czy i w jakim zakresie podmioty prowadzące politykę rozwoju państwa powinny zachować równowagę wartości wyznaczających ustrój społecznej gospodarki rynkowej? Czy jest uzasadniona i w jakich okolicznościach, biorąc pod uwagę ustawowo zakreślone cele polityki rozwoju, przewaga niektórych wartości nad innymi ?

Trudność w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie tkwi w istocie „polityki”. Polityka nie jest bowiem pozbawiona aksjologii. Wartościowanie stanowi immanentną cechę zarówno „polityki”, jak i „rozwoju”. Oba te zjawiska stanowią wyraz czy wynik działań osób kierujących się określonymi normami prawnymi bądź pozaprawnymi lub akceptowanymi przez daną grupę wartościami i regułami postępowania<sup>29</sup>. Polityka, ze swojej natury, jest wartościowaniem samym w sobie. Traktowana jest jako wartościowanie i ustalanie kryteriów potrzeb społecznych w obszarze stosunków społecznych objętych działalnością administracji publicznej<sup>30</sup>. Dlatego należy przyjąć, iż to względność, stanowiąca immanentną cechę obu tych zjawisk, nakazuje umiejscowić „politykę rozwoju” w aktualnym kontekście społeczno-gospodarczym, który wyznaczają obok gwarantowanych wolności i praw ekonomicznych, konstytucyjne zasady ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a w szczególności zasada społecznej gospodarki rynkowej.

<sup>28</sup> Ustawodawca nie wskazuje konkretnej dziedziny stosunków społecznych czy gospodarczych prowadzenia polityki rozwoju. Działania władzy publicznej mają odniesienie bezpośrednio do każdej dziedziny, objętej odrębną polityką publiczną, bez względu na jej przedmiot, o ile dotyczy ona rozwoju.

<sup>29</sup> Odwoływanie się do określonych wartości, norm prawnych i pozaprawnych, reguł postępowania według J. Hausnera jest niezbędne, bowiem „[...] nieprzestrzeganie praw politycznych i demokratycznych reguł w długiej perspektywie blokuje rozwój między innymi dlatego, że oznacza pozbawienie jednostek i grup niezbędnej autonomii, a społeczeństwa obywatelskiego podmiotowości” – J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 370.

<sup>30</sup> Za: T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 2.

### 3. Równowaga czy przewaga wartości społecznych bądź gospodarczych w polityce rozwoju

Zasada społecznej gospodarki rynkowej powinna stanowić o kierunkach polityki społeczno-gospodarczej państwa. Trzeba bowiem podkreślić, że to polityka władzy publicznej, wyrażona ostatecznie treścią aktów normatywnych, rozstrzyga o stopniu natężenia aspektów społecznych i gospodarczych. Rozstrzyga o prospołecznym wymiarze gospodarki, w tym sensie, że decyduje o tym, czy gospodarka jest bardziej społeczna, czy rynkowa. „Znajduje to swój wyraz zarówno w regulacjach ustawowych, jak i w aktach polityki władzy wykonawczej, za pomocą których podmioty jej prowadzenia oddziałują na stosunki społeczno-gospodarcze. Przyjmowane strategie rozwoju i programy, w oparciu o reguły wynikające z ustawy o zasadach prowadzenia polityki, wskazują między innymi cele i priorytety działań oraz stopień i kierunki ingerencji państwa w obszarze rozwoju i spójności. Dokumenty te przygotowywane przez organy władzy publicznej stanowią nie tylko wyraz kierunków reform, ale punkt odniesienia dla działalności organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju. Jako akty polityki państwa są jednocześnie wyrazem programu reform aktualnie sprawującego władzę ugrupowania politycznego, reprezentującego określone podejście do kwestii społecznych i gospodarczych”<sup>31</sup>.

Mimo wprowadzenia definicji ustawowej „polityki rozwoju” wymagać należy każdorazowo umiejscowienia tej konstrukcji normatywnej w obowiązującym kontekście społeczno-gospodarczym, także przy uwzględnieniu wartości moralnych, etycznych i pozaprawnych reguł postępowania (uzasadnienie aksjologiczne działań). Polityka stanowi domeną władzy publicznej i służy wykonywaniu władztwa publicznego i dlatego, z prawnego punktu widzenia, powinna mieścić się w ramach obowiązującego porządku prawnego, który determinuje jej działania. Oznacza to, że treść „polityki rozwoju” nie będzie stała, nadać jej można różny sens, różne znaczenie, tak jak jej prowadzeniu (wypełniając bardzo różnorodnymi działaniami), ale zawsze w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa, a w szczególności przy poszanowaniu zasad ustrojowych.

W konstytucyjnym ujęciu podstawą ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka rynkowa (art. 20 Konstytucji RP). Ta dyrektywa powinna stanowić punkt odniesienia dla działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej prowadzące politykę rozwoju w obszarze wyznaczonych celów: rozwoju kraju i spójności osiąganey w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Aktywność ta powinna uwzględniać z jednej strony akcentowaną zasadę liberalizmu i gospodarkę rynkową, z drugiej zaś realizację postulatów o charakterze społecznym. Podmioty prowadzenia polityki rozwoju zobowiązane są do oceny stosunków gospodarczych, kierując się konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. W jednym z kluczowych, z punktu widzenia

<sup>31</sup> K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 56.



konstytucyjnych wartości, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podkreślono „Nie ma wątpliwości, że ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te są ze sobą powiązane w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać”<sup>32</sup>. Brak równowagi pomiędzy wartościami wyznaczającymi treść społecznej gospodarki rynkowej, przewaga jednych wartości nad innymi bądź „konkurencyjność” w aktach polityki rozwoju (mających odniesienie do działań legislacyjnych!) powinny mieć ugruntowane uzasadnienie aksjologiczne<sup>33</sup>. To na państwie ciąży szczególnie obowiązek uwzględniania wartości konstytucyjnych i zachowania koniecznej między nimi równowagi.

**Katarzyna Kokocińska**

**SOCIAL MARKET ECONOMY – COMPLEMENTARITY, BALANCE  
OR PREDOMINANCE OF VALUES?  
REMARKS ON THE BACKGROUND OF ACTIVITIES PURSUED  
BY THE STATE IN THE FIELD OF DEVELOPMENT POLICY**

The social market economy provides public authorities with the legal legitimacy to take measures in order to implement economic objectives with reference to uneconomic values such as solidarity and social justice. The adoption of the economic system based on the social market economy results in the necessity to take actions for the development and coherence as well as to take responsibility for social and economic relations by public authorities (the actors of development policy). The state is particularly obliged to take into account constitutional values and maintain the necessary balance between them. The advantage of some values over others or the “competitiveness” in the acts of development policy which refer to legislative actions should have a well-established axiological justification.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2000 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

<sup>33</sup> Zob.: M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 6.

