



Andrzej Powałowski*

Uniwersytet Gdański

SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA W PRAWIE POLSKIM

1. Wprowadzenie

Spoleczna gospodarka rynkowa (dalej: s.g.r.) to pojęcie normatywne na gruncie prawa polskiego. Wydaje się, że od momentu jego wprowadzenia do prawa, a więc od 1997 r. zarówno ustawodawca, jak i doktryna i orzecznictwo w niewielkim tylko stopniu przyczynili się do wyjaśnienia treści tego pojęcia i możliwości jego przetransponowania na grunt aktów prawnych odnoszących się do gospodarki. Hierarchiczny porządek prawny i wzajemne powiązanie treści i konstrukcji prawnych stanowi podstawę dla przyjęcia, że istnieje obowiązek respektowania tego porządku i to w takim kształcie, jaki został określony przepisami Konstytucji RP. Istnieje także, jak się wydaje, obowiązek refleksyjnego, twórczego rozwijania ogólnych koncepcji legislacyjnych, którym ustawodawca dał wyraz właśnie w ustawie zasadniczej, i sugerowania temu ustawodawcy, by owe koncepcje przetransponował na grunt ustaw zwykłych. Oczywiście z Konstytucji, z poszczególnych jej przepisów oraz ich fragmentów, w tym także pojedynczych określeń, wynikać mogą różnego rodzaju koncepcje, idee, doktryny o charakterze społecznym oraz gospodarczym. Częstokroć one właśnie były przesłankami wprowadzonych do Konstytucji przepisów i niewątpliwie składają się na genezę jej treści. Jednak w pierwszej kolejności, jak się wydaje, obowiązkiem badacza prawa jest podjęcie czynności zmierzających do wykładni prawa w drodze zastosowania reguł gramatyki. To przecież reguły te pozwoliły na wprowadzenie do Konstytucji, ale także innych aktów prawnych określonych przepisów i nadania im określonego znaczenia językowego.

Było to niewątpliwie w każdym przypadku intencją ustawodawcy i to wyprzedzając intencje dotyczące przeniesienia na grunt prawa koncepcji, idei, czy doktryn. Oznacza to, że istnieje w głównej mierze potrzeba odczytania treści przepisów w takim znaczeniu, jakie nadał im ustawodawca, a dopiero potem

* anpo@prawo.ug.edu.pl

tego, co (idea, koncepcja, doktryna) ewentualnie legło u podstaw owych sformułowań normatywnych.

2. Istota społecznej gospodarki rynkowej

Podstawą doktrynalną s.g.r. jest, jak się wskazuje, powstała w Niemczech koncepcja uregulowania ustroju gospodarczego poprzez swoiste połączenie zasady liberalizmu gospodarczego i gospodarki rynkowej z realizacją celów społecznych¹. Zyskała ona akceptację i wsparcie polityczne w większości państw europejskich, w tym państw Europy wschodniej, po dokonanych w nich w latach 90. XX w. transformacjach ustrojowych – społecznych i gospodarczych, z tym jednak, że jej „przeniesienie” do systemów prawnych poszczególnych państw nastąpiło w sposób bardzo zróżnicowany i z położeniem akcentu na różne elementy wskazanej koncepcji². Nie ma zatem „jednej” społecznej gospodarki rynkowej, nie ma jej wzorca idealnego.

Społeczna gospodarka rynkowa to w pierwszej kolejności zasada wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20), stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Polski wspartego na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z zasady tej jednoznacznie wynika, że ustrój gospodarczy Polski powinien w ramach swej konstrukcji prawnej, w jednakowy i równorzędny sposób opierać się na wymienionych trzech filarach: wolności, własności i dialogu, a zarazem żaden z nich nie może być marginalizowany i traktowany mniej zasadniczo od pozostałych³. Jednocześnie trudno jest przyjmować, gdyż nie wynika to bynajmniej z treści art. 20, że s.g.r. wspiera się na innych jeszcze wartościach (filarach).⁴ Zasada s.g.r. jest przy tym wskazaniem, by Państwo za pośrednictwem swoich organów kształtowało gospodarkę, stanowiąc i stosując prawo pozwalające na osiągnięcie stanu zgodności pomiędzy wolną i głównie prywatną, a w konsekwencji rynkową gospodarką a potrzebami społecznymi, zapewniając przy tym warunki dla zaistnienia dialogu i współpracy partnerów społecznych⁵.

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają bynajmniej, że s.g.r. jako zasada konstytucyjna została wyrażona w sposób w pełni prawidłowy i niewywołujący wątpliwości interpretacyjnych⁶. Przede wszystkim należy zauważyć, że już w art.

¹ Zob. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002, s.124 i 191 i nast.

² Zob. w tej kwestii J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 61 i nast.

³ Inaczej P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 93 i nast.

⁴ Inaczej C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 149.

⁵ Zob. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Lex 2013, art. 20.

⁶ Zob. np. K. Complak, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis 2014.

22 Konstytucji została wprowadzona możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawowej, jednak bez powiązania tej możliwości z zasadą s.g.r., a jedynie z powołaniem się przez podmiot (państwo) na ważny interes publiczny jako przesłankę ograniczenia wolności. Nie jest przy tym wiadome, czy interes publiczny jest tożsamy z interesem społecznym i czy w konsekwencji ograniczenia wolności działalności gospodarczej czynione w interesie publicznym zgodne będą z interesem społecznym w obszarze funkcjonowania gospodarki⁷. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie nie jest zresztą w ogóle możliwe, ponieważ interes społeczny może być jedynie kategorią domyślną, ewentualnie domniemaną po stronie państwa, zaś wyrazistą i zdefiniowaną w konkretnej sytuacji, w określonym czasie przez społeczeństwo lub jego grupę. Żadna z kategorii wskazanych interesów nie jest definiowana i nie są one rozróżniane na gruncie Konstytucji RP.

Trudno byłoby także zakładać, że – przy ustalaniu treści normatywnej konstrukcji społecznej gospodarki rynkowej – niezbędne jest odwoływanie się do innych, zawartych w Konstytucji RP pojęć, wartości, czy instytucji. Nie uczynił tego ustawodawca w treści art. 20 Konstytucji RP, pozwalając tym samym jedynie na wykładnię systemową pojęcia społecznej gospodarki rynkowej.

3. Znaczenie wolności działalności gospodarczej

Niezwykle kontrowersyjną kwestią jest także ustalenie znaczenia pojęcia wolności działalności gospodarczej⁸. Interpretacji w tej materii nie dokonuje ustawodawca, a Konstytucja RP wskazuje wyłącznie na okoliczność, iż wolność ta jest filarem społecznej gospodarki rynkowej. Wykładnia gramatyczna wskazanego pojęcia niewątpliwie nakazuje rozgraniczać wolność działalności gospodarczej od wolności gospodarczej. To drugie pojęcie, nienormatywne, ale stosowane w doktrynie⁹, ma zakres szerszy od wolności działalności gospodarczej, ponie-

⁷ Zob. w tej kwestii A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 57–69. W tej kwestii obszernie wypowiada się także M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 165 i nast.

⁸ Zob. w tej kwestii np. C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 37 i nast.; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 115 i nast.; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 21 i nast.; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej...*, s. 53 i nast.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 98 i nast.; M. Zdyb, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 145–166, a także: A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 213–235.

⁹ Zob. np. S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000: *Wolność gospodarcza*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003; J. Jacyszyn, *Wolność gospodarcza – stan obecny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 7, s. 2–6, C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.

waż w jego zakresie mieści się zarówno problematyka wykonywania działalności gospodarczej postrzegana w kontekście wolności (swobody) zachowań uczestników (podmiotów) gospodarki rozumianej przedmiotowo, jak i sfera inicjowania (podejmowania) działalności gospodarczej w sposób wolny, tworzenia odpowiednich podmiotów i struktur gospodarczych, a nadto stwarzania przez państwo i jego organy odpowiednich (wolnościowych) reguł funkcjonowania przedsiębiorców i posługiwania się przez państwo instrumentami oddziaływania na gospodarkę niepowodującymi nadmiernego naruszenia (lub zniweczenia) wolności działalności gospodarczej.

W doktrynie wskazuje się na różne znaczenia pojęcia: wolność działalności gospodarczej. Wolność postrzega się w pierwszej kolejności jako podstawową zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Jest ona ujmowana także jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania tego prawa w sferze (wolnej) działalności gospodarczej¹¹. Można nadto przyjąć, odnosząc tę kategorię pojęciową do podmiotów działalności gospodarczej, że wolność działalności gospodarczej oznacza ogół swobód przypisywanych prawnie tym podmiotom¹².

Wolność działalności gospodarczej jest, jak się wydaje, tym elementem (filarem) s.g.r., który jest najsilniej powiązany z prowadzoną w ramach s.g.r. gospodarką rynkową. Aby gospodarka mogła mieć charakter rynkowy, jej podmioty powinny mieć możliwość kierowania się w toku działalności gospodarczej regułami wolnego (swobodnego) rynku, a więc mieć w szczególności zagwarantowaną swobodę umów, podejmowania decyzji dotyczących strategii i taktyki wykonywania różnorodnych działań w sferze gospodarki, kształtowania cen, a także wolną rywalizację z innymi podmiotami. Niejako w konsekwencji podmioty gospodarki rynkowej mogą (i powinny) w swym działaniu kierować się rachunkiem ekonomicznym, a przede wszystkim zyskiem. Wszak działalność gospodarcza ma, stosownie do przepisów prawa, cel zarobkowy. Można byłoby przy tym dodać, że wolność działalności gospodarczej stanowi determinantę gospodarki rynkowej. Pełna, a także wolność ograniczona umożliwia funkcjonowanie gospodarki, która ma charakter rynkowy, brak wolności lub jej ograniczenie o wymiarze nadmiernym, nieproporcjonalnym zaprzecza charakterowi gospodarki jako mechanizmowi rynkowemu¹³.

Jednak wolność działalności gospodarczej nie może mieć charakteru absolutnego, bezwzględnego. Taka wolność byłaby zaprzeczeniem społecznej gospodar-

¹⁰ Tak S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza...*, s. 141, K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 101–103.

¹¹ Tak A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12 i nast.

¹² Zob. A. Powałowski, *Wolność gospodarcza a konkurencja*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 202.

¹³ Zob. w tej kwestii K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza w kręgu mitów*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały konferencyjne*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.

ki rynkowej, preferowałaby bowiem element rynkowości, pomijałaby zaś aspekt społeczny w ramach gospodarki. Dostrzega to ustawodawca i na tle przepisu art. 22 Konstytucji RP wprowadza liczne i o różnym charakterze ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

4. Problem interesu publicznego

Nieznajdującą właściwego, optymalnego rozwiązania kwestią jest zakres ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Ustalenie w treści art. 22 Konstytucji RP, że ograniczenia te powinny wynikać z przepisów ustaw oraz że mają być uzasadnione ważnym interesem publicznym, nie pozwala na określenie granic ingerencji państwa w sferę wolności, a tym samym w sferę gospodarki rynkowej. Państwo może bowiem, co do zasady, uznawać realizację różnych działań i dążenie do także różnych celów, za zgodne z ważnym interesem publicznym nawet wówczas, gdy działania te i cele, obiektywnie rzecz ujmując, nie będą miały charakteru publicznego i gdy wcale nie będą „ważne”, choć oczywiście także można ową „ważność” odpowiednio uzasadnić i połączyć ją nawet z domniemanym, sztucznie wykreowanym interesem publicznym¹⁴.

Przyjęcie, że ograniczenie wolności działalności powinno być np. proporcjonalne¹⁵ zakłada, że po stronie organów państwa istnieje świadomość konieczności nieprzekraczania granicy wytyczającej sferę wolności i sferę jej braku, a tym samym uznania, że pewne ograniczenia wolności działalności gospodarczej lub ich suma doprowadzą do stanu wyłączenia wolności w gospodarce i braku możliwości funkcjonowania gospodarki rynkowej. Ocena osiągniętego stanu w zakresie wolności i gospodarki wykracza, jak się wydaje, poza problematykę prawną, bowiem mierniki tego stanu mają raczej charakter ekonomiczny lub zgoła polityczny. Toteż należy przyjąć, że konieczne jest – stosownie do treści art. 22 Konstytucji – charakteryzowanie nie tyle osiągniętego w wyniku stosowania ograniczeń wolności stanu (wolności i gospodarki), ile formy (ustawa) stosowanych ograniczeń i ich przesłanki (ważny interes publiczny). Nie ma przy tym żadnych wątpliwości co do możliwości posługiwania się przy wprowadzaniu ograniczeń wyłącznie formą ustawy, natomiast kwestią niewątpliwie kontrowersyjną, jak wcześniej zaznaczono, jest przesłanka w postaci ważnego interesu publicznego. Co zdaje się bezsporne, powinien on być ważny i być związany z realizacją po-

¹⁴ Na temat „ważności” interesu publicznego zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej...*, s. 186–189, zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 104.

¹⁵ Określenie takie wynika z orzecznictwa TK, zob. np. wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 31; zob. także M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej...*, s. 189 i nast. i A. Nowak-Far, *Zasada proporcjonalności prawa wspólnotowego a krajowy porządek prawny*, [w:] *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. 39 i nast.

trzeb publicznych, aczkolwiek zarówno „ważność”, jak i katalog potrzeb publicznych nie podlegają charakterystyce i ocenie normatywnej.

Trudno zakładać, że ustawodawca zajmie się doprecyzowaniem kategorii ważności, ta bowiem ze swej natury ma charakter szczególnie subiektywny i zapewne należy przyjąć, że z Konstytucji wynika przywilej, zastrzeżony dla organów państwa, a sprowadzający się do możliwości arbitralnego uznania interesu publicznego za ważny, a więc dokonania swoistej segregacji interesów publicznych na ważne i nie należące do ważnych¹⁶. Co najwyżej można zakładać, że interes publiczny przybiera cechę ważności wtedy, gdy ustawodawca odnosi się do niego w obszarze aktu prawnego rangi ustawy i wskazuje taki interes jako przesłankę konkretnych (ustawowych) uregulowań prawnych. Przykładów w tym zakresie dostarcza wiele aktów prawnych odnoszących się do gospodarki i różnych aspektów jej funkcjonowania¹⁷.

Można natomiast oczekiwać, by kategorię interesu publicznego doprecyzowało ustawodawstwo zwykle, skoro Konstytucja RP tego nie czyni. Mogłoby to, jak się wydaje, mieć miejsce niejako przy okazji odnoszenia się do tej kategorii na gruncie poszczególnych ustaw, choćby poprzez wskazanie celów, do których powinno się dążyć, uwzględniając interes publiczny lub w drodze uzasadnienia przyczyny, dla której są podejmowane działania organów państwa polegające na ograniczaniu wolności działalności gospodarczej. Jest to istotne, ponieważ nie ma jednego, ogólnie rozumianego interesu publicznego, a interesy takie przybierają różną treść. Przykładowo tylko można wskazać na kwestię bezpieczeństwa państwa, interesów konsumentów, ochronę rynku krajowego, potrzeby środowiska, stabilność cen, zrównoważenie bilansu płatniczego, ochronę niektórych podmiotów gospodarki, pomoc publiczną, potrzeby związane z ochroną zdrowia obywateli itp. Tym samym chodzi o odejście od ogólnej formuły interesu publicznego, która w obecnym stanie prawa jest wykorzystywana do ukrywania intencji i zamiarów tych podmiotów, które mogą legalnie podejmować działania prowadzące do ograniczania wolności działalności gospodarczej.

Jeśli zasadnie przyjąć, że formuła interesu publicznego może być przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a w konsekwencji zawężania lub zmiany charakteru gospodarki rynkowej, to nie można zarazem godzić się na akceptację dowolnych, niezidentyfikowanych co do celu i treści działań podejmowanych w imię interesu publicznego. Konstytucja RP bowiem, tworząc praw-

¹⁶ Inaczej jednak TK w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie K 25/03, OTK ZU 2004, nr 11, poz. 116. Zdaniem TK każdy przypadek konieczności ochrony dóbr określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej na pewno mieści się w pojęciu „ważnego interesu publicznego”.

¹⁷ Zob. np. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 229); ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 220); ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.); ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).

ną konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej i wskazując na jej filary (art. 20), a także traktując o możliwościach ograniczania wolności działalności gospodarczej jako jednego z tych filarów, nie daje żadnego przyzwolenia dla wykluczenia lub znaczącego ograniczenia wolności i zanegowania gospodarki rynkowej i to nawet w imię ważnego interesu publicznego. Aby zapobiec wykorzystywaniu ogólnie pojmowanego interesu publicznego do działań sprzecznych z zasadą s.g.r., należy uznać w pierwszej kolejności prymat wolności działalności gospodarczej nad interesem publicznym, a następnie potrzebę identyfikowania interesu publicznego, a to do stwierdzenia w drodze kontroli prawnej oraz społecznej poprawności działań organów państwa i ich przystawalności do wskazanej zasady społecznej gospodarki rynkowej.

5. Własność prywatna jako filar społecznej gospodarki rynkowej

Inaczej przedstawia się kwestia drugiego z kolei, wymienionego w art. 20 Konstytucji RP filaru s.g.r. Własność prywatna w ramach gospodarki rynkowej jest, jak można przyjąć, dominującą formą własności. Jeśli nawet w strukturze gospodarki występują podmioty inne niż prywatne, to zadaniem państwa jest zmierzanie do urynkowienia ich sposobu funkcjonowania, czyli upodobnienia ich do podmiotów prywatnych ze sfery własności prywatnej po to, by mogły one stać się elementami gospodarki rynkowej z dominującym udziałem podmiotów prywatnych. Ustawodawca dał temu wyraz w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁸ oraz w koncepcji poddania jednostek organizacyjnych należących do sektorów publicznych analogicznym regułom funkcjonowania jak podmioty prywatne. Zaznaczenie zatem, że własność prywatna stanowi filar s.g.r., ma służyć uznaniu prymatu takiej własności w gospodarce, a zarazem uznaniu, że w ramach gospodarki rynkowej zastosowanie mieć powinny reguły wykonywania działalności gospodarczej właściwe podmiotom prywatnym i dla których punktem odniesienia jest wolność działalności gospodarczej. Te reguły powinny być stosowane w całej rozciągłości także do tych podmiotów gospodarki, w których wyłącznym lub większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa lub inny podmiot publiczny, a także dla których taki podmiot publiczny jest organem założycielskim. Nie znaczy to wszakże, iż podmiot publiczny, tak samo jak każdy inny (prywatny) podmiot mienia nie może realizować swoich praw majątkowych w odniesieniu do danej jednostki organizacyjnej będącej przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów odpowiednich ustaw¹⁹. Nie przeczy to w żaden sposób uczestnictwu owych jednostek organizacyjnych w gospodarce

¹⁸ Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 981 z późn. zm.).

¹⁹ Chodzi o definicje zawarte w art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.) oraz w art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

o charakterze rynkowym i objęciu tych jednostek wolnością działalności gospodarczej.

6. Solidarność, dialog i współpraca a społeczna gospodarka rynkowa

Trzeci filar społecznej gospodarki rynkowej, a więc solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych jest w swej treści wytyczną kierunkową, którą należy odnosić do państwa i jego organów oraz do wszelkich organizacji społecznych i gospodarczych. Takie szerokie *spectrum* podmiotów powinno być brane pod uwagę ze względu na potrzebę zrealizowania wskazanej solidarności, dialogu i współpracy. Osiągnięcie stanu sprowadzającego się do zaistnienia społecznej gospodarki rynkowej wymaga zastosowania szerokiej formuły uczestnictwa w procesie określania celów, form i metod funkcjonowania gospodarki. Bez wątpienia organizacje reprezentujące różnego rodzaju grupy społeczne powinny mieć możliwość artykułowania potrzeb i oczekiwań swoich członków odnoszących się do funkcjonowania gospodarki. W ramach demokratycznego państwa prawa taka możliwość jest czymś nad wyraz oczywistym, co zarazem nie oznacza jednak, że owe potrzeby i oczekiwania zostaną zaspokojone poprzez samo ich wyartykułowanie. Niejednokrotnie ich zrealizowanie jest bowiem nierealne lub niemożliwe z przyczyn prawnych, ekonomicznych czy organizacyjnych lub, co jest w równym stopniu przewidywalne, pozostają w opozycji do systemu gospodarki rynkowej. W wielu przypadkach „społeczne” postrzeganie problemów funkcjonowania gospodarki rynkowej powinno być właściwe także dla organów państwa, które z natury swej jest przecież formą organizacji społeczeństwa i które jest zobowiązane do reprezentowania i wyrażania także interesu społecznego. Niezwykle ważne jest przy tym zaangażowanie w określanie strategii i taktyki funkcjonowania gospodarki również wszystkich tych podmiotów, które reprezentują interesy przedsiębiorców jako bezpośrednich uczestników procesów gospodarczych wykonujących działalność gospodarczą. Podmioty te w sposób najpełniejszy są w stanie określić, do czego sprowadza się interes gospodarki rynkowej, jakie są jej priorytety i perspektywy rozwojowe w danych warunkach i otoczeniu.

Wskazane grupy podmiotów, to – jak się wydaje – partnerzy społeczni, na których spoczywa obowiązek, wynikający z treści art. 20 Konstytucji RP, sprowadzający się do wypełniania treścią pojęć: solidarność, dialog i współpraca, pojęć odnoszących się do aktywności tych podmiotów w obszarze nadawania właściwego charakteru gospodarce rynkowej. Można przy tym założyć, że to właśnie partnerzy społeczni i ich solidarność, dialog i współpraca powinni przyczyniać się do tego, by gospodarka rynkowa, objęta co do zasady wolnością działalności gospodarczej i zdominowana przez własność prywatną, mogła zarazem mieć charakter społeczny.

Trudne do ustalenia i niemające znaczenia normatywnego są wskazane określenia odnoszące się do działań partnerów społecznych. Wydaje się przy tym, że powinny one zostać uszeregowane w innej nieco kolejności niż w art. 20 Konstytucji RP. Najpierw bowiem partnerzy społeczni podejmują swoiste negocjacje, a więc prowadzą dialog, wyrażając w jego ramach własne stanowiska. W przypadku wystąpienia różnic zdań co do kwestii objętych przedmiotem dialogu powinni oni zadeklarować wolę współpracy, w tym możliwości kompromisu, a to w imię solidarności, czyli wspólnoty interesów. Mowa tu o sytuacji idealnej, wzorcowej, niezwykle trudnej do osiągnięcia. Jeśli możliwe jest bowiem podjęcie dialogu pomiędzy partnerami społecznymi, to już wypracowanie wspólnego stanowiska wynikającego z dążenia do współpracy w wielu przypadkach nie jest realne. Absolutnie nie jest natomiast możliwe wypracowanie wspólnoty interesów, ponieważ partnerzy społeczni, w tym przede wszystkim organizacje społeczne (wyłączając państwo) reprezentują interesy diametralnie odmienne niż partnerzy reprezentujący podmioty wykonujące działalność gospodarczą. W interesie społecznym mieścić się będzie w znaczącym wymiarze ochrona praw i przywilejów całej społeczności, a także poszczególnych jej grup, w tym prawa do godziwego wynagrodzenia za pracę, zabezpieczenia społecznego, ochrony konsumenckiej, natomiast w interesie podmiotów gospodarki rynkowej dominuje interes sprowadzający się do osiągania maksymalnego zysku. Ponieważ są to interesy antagonistyczne, idealna wspólnota interesów zapewne nigdy nie będzie występować i zapewne ustawodawca, używając słowa „solidarność” miał na względzie jedynie dążenie do osiągnięcia wspólnego stanowiska w odniesieniu do funkcjonowania gospodarki rynkowej, a także zaakcentowania roli podmiotów reprezentujących interesy społeczne i ich możliwości, a w szczególności potrzebę ich wpływu na kształt gospodarki rynkowej.

Przepis Konstytucji RP dotyczący trzeciego filaru s.g.r. znajduje swoje rozwinięcie w przepisach ustawy dotyczącej dialogu społecznego²⁰. Przewiduje ona (art. 1) funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego jako forum trójstronnej współpracy pracowników, pracodawców oraz rządu. Rada jest powołana do „prowadzenia dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej i działa na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Rada działa także na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej”.

Do właściwości Rady oraz jej stron należy w szczególności wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk, opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz

²⁰ Zob. ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1240).

projektów aktów prawnych. Strony Rady mogą zawierać porozumienia i zajmować wspólne stanowiska. Każdej ze stron Rady przysługuje prawo wniesienia pod obrady Rady sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego, rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu dobrobytu, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz spójności społecznej. Strona pracowników i strona pracodawców Rady ma prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych oraz występowania ze wspólnymi wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie przedmiotu działania Rady. Wnioski są kierowane do właściwego ministra. Rada nie ma jednak jakichkolwiek uprawnień władczych, a zatem nie ma możliwości, nawet po osiągnięciu porozumienia pomiędzy jej stronami, zapewnienia realizacji takich postanowień. Zarazem, co trzeba zauważyć, nie ma jakiegokolwiek możliwości skłonienia stron rady do zawarcia porozumienia i uzgodnienia wspólnego stanowiska.

Niezależnie jednak od problemu poprawności konstrukcji semantycznych i merytorycznych pojęć: „solidarność, dialog i współpraca” należy podnieść, że powinny one być odnoszone do pierwszego elementu składowego zasady społecznej gospodarki rynkowej, a więc do określenia wskazującego na charakter gospodarki rynkowej. Gospodarka rynkowa stosownie do przepisu art. 20 Konstytucji RP ma być bowiem społeczna, a zatem, jak się wydaje, uwzględniająca interesy i potrzeby społeczne. Gospodarka ma być przy tym tak dalece rynkowa, czyli związana z wolnością działalności gospodarczej, jak dalece sięgają granice i obszar interesu społecznego. Na gruncie Konstytucji RP interes społeczny zdają się preferować przepisy o ochronie pracy (art. 24) oraz odnoszące się do prowadzonej przez państwo polityki społecznej (art. 665–676)²¹.

Trzeba przy tym zauważyć, że powyższa interpretacja znaczenia słowa „społeczna” nie jest wyłączna. „Społeczna” bowiem, w odniesieniu do gospodarki oznaczać może także sposób i skalę wpływu społeczeństwa i jego organizacji na podejmowanie decyzji dotyczących zarządzania gospodarką przez gremia kolektywne, społeczne, jak np. samorządy pracownicze, lub wpływu grup społecznych (np. akcjonariuszy) na kierowanie przedsiębiorstwami. „Społeczną” może być nadto gospodarka realizowana (wykonywana) przez podmioty niepubliczne, niezwiązana z jednostkami organizacyjnymi sektorów publicznych.

7. Uwagi końcowe

Wydaje się jednak, że dokonując wykładni określeń zawartych w zakresie konstrukcji społecznej gospodarki rynkowej, należy mieć na względzie wszyst-

²¹ Tak Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, red. E. Kustra, Studia Juridica Toruniensia, Toruń 2002, s. 8.

kie dotychczasowe ustalenia interpretacyjne związane z trzema podstawami (filarami) społecznej gospodarki rynkowej, a zatem w szczególności to, że s.g.r. oparta jest na wolności działalności gospodarczej podmiotów gospodarki, reguły funkcjonowania przedsiębiorców z sektora prywatnego powinny odnosić się do wszystkich przedsiębiorców, także publicznych, oraz że należy dążyć w systemie gospodarki do godzenia ze sobą różnych interesów: społecznego i gospodarczego. Szczególna rola w toku realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej przypada przy tym samemu państwu, które powinno występować w gospodarce w charakterze podmiotu reprezentującego interes społeczny, gdyż to państwo właśnie stanowi nadrzędną, sformalizowaną instytucję stworzoną przez określone społeczeństwo, instytucję globalną w skali danego kraju, mającą *de iure* i *de facto* reprezentować naród, społeczność składającą się nie tylko z obywateli (osób fizycznych), ale i powoływanych przez nich organizacji i różnych podmiotów zbiorowych. Państwo jednak, niezależnie od roli przedstawiciela społeczeństwa, występuje także w roli podmiotu uosabiającego własne interesy. Część z nich jest emanacją interesów aparatu państwa oraz stworzonego przez państwo systemu prawnego i ekonomicznego, w pozostałej części interes państwa wiąże się z potrzebą ochrony (interesów) różnych podmiotów i zbiorowości. Interes państwa jest określany wówczas mianem interesu publicznego. Wreszcie rolą państwa jest nadto występowanie w roli superarbitra, zmierzającego do godzenia ze sobą interesów: społecznego i publicznego, a zarazem różnorodnych przeciwieństw pojawiających się często w obszarach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. W tym zakresie państwo powinno w szczególności zmierzać do osiągnięcia stanu zbliżonego do pożądanego, akceptowanego w sensie społecznym, politycznym i prawnym, a określonego w Konstytucji RP mianem: społeczna gospodarka rynkowa.

Andrzej Powałowski

SOCIAL MARKET ECONOMY IN POLISH LAW

The social market economy is a normative concept in Polish law. Firstly, it is necessary to read the content of the provisions in the sense given to them by the Polish legislator, and then to define what lays at the root of these normative statements. The social market economy is primarily expressed by the principle set out in the Constitution of the Republic of Poland which provides the basis of the Polish economic system based on the freedom of economic activity, private ownership as well as solidarity, dialogue and cooperation between social partners. Art. 22 of the Constitution permits limitations to the freedom of economic activity by means of a statute, but it does not refer to the principle of the social market economy. It only provides that the limitations may be imposed only for important public reasons. A special role in the implementation of the principle of social market

economy must be given to the state itself, which should occur in the economy as an entity representing both social and public interests. The role of the state is also to act as a chief arbitrator intending to combine social and public interests as well as to solve diverse conflicts that frequently appear in the functioning of society and economy, thus within the social market economy.