

K. Prokop*

KONSTYTUCYJNE ASPEKTY REGULACJI USTROJU GOSPODARCZEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Pojęcie ustroju gospodarczego

W rozważaniach nad ustrojem państwa przyjmuje się najczęściej, że składa się on z ustroju politycznego i ustroju społeczno–gospodarczego. Przy tym założeniu ustrój społeczno–gospodarczy tworzy „ogół zasad i instytucji ekonomicznych determinujących pozycję społeczną jednostek i grup społecznych oraz materialne warunki ich życia”¹. Tego typu ujęcie jest bardzo szerokie. Obejmuje swoim zakresem całość stosunków własnościowych, gospodarczych i finansowych w państwie, łącznie z katalogiem praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jednostki. Dlatego też niekiedy wyróżnia się ustrój społeczny (który jest pojęciem wyjątkowo nieostrym i rozpatrywanym z wielu różnych punktów widzenia) oraz ustrój gospodarczy². Na ustrój gospodarczy składają się, przy takim podejściu, przede wszystkim stosunki własnościowe, zasady działalności gospodarczej oraz zakres i formy interwencjonizmu państwowego³. W Polsce podstawę ustroju gospodarczego określa art. 20 konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Decyduje on o możliwości określenia polskiej ustawy zasadniczej mianem „konstytucji gospodarczej”, czyli takiej, której przepisy decydują o przyjęciu określonego modelu gospodarczego⁴.

2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

W świetle art. 20 konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

* Dr, UwB.

1 G. Kryszewski, Pojęcie ustroju państwa, (w:) Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie, red. G. Kryszewski, Białystok 2004, s. 30.

2 Zob. C. Kosikowski, Od Redaktora, (w:) Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 5–6.

3 Por. C. Kosikowski, Ustrój gospodarczy i finansowy państwa w nowej konstytucji polskiej, „Acta Universitatis Lodziensis” 1994, „Folia luridica” 59, s. 66.

4 K. Strzyczkowski, Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, (w:) Zasady ustroju..., *op. cit.*, s. 10. O genezie i pojęciu „konstytucji gospodarczej” zob. również L. Garlicki, Artykuł 20, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, uwaga 2; C. Banasiński, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego, (w:) Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, red. H. Gronkiewicz–Waltz i M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 32–36.

Jak wskazuje Cezary Kosikowski, błędne jest twierdzenie, jakoby na podstawie ustroju gospodarczego składały się tylko wartości, o których mowa w art. 20 konstytucji. Tworzą go również takie wartości, jak praca (art. 24) czy bezpieczeństwo ekologiczne (art. 5, art. 74 ust. 1), a w zakresie ustroju rolnego – gospodarstwo rodzinne (art. 23)⁵.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej jest wytworem nauki społecznej Kościoła katolickiego. Została przeniesiona do polskiego konstytucjonalizmu wprost z gruntu niemieckiego⁶. Za twórcę tego pojęcia jest uważany Alfred Müller–Armack⁷. Teoretyczne założenia tej idei wprowadził w życie Ludwig Erhard, kanclerz i minister gospodarki w rządzie RFN⁸.

Spółeczna gospodarka rynkowa skupia w sobie elementy liberalizmu gospodarczego oraz państwa opiekuńczego, nie dopuszczając do dominacji żadnego z nich⁹. Jej przyjęcie w Konstytucji RP oznacza brak akceptacji dla całkowicie liberalnego modelu gospodarki. Rzeczpospolita Polska musi być państwem o orientacji i wrażliwości społecznej¹⁰, łączyć inicjatywę gospodarczą z postępem społecznym¹¹. Celem społecznej gospodarki rynkowej jest umożliwienie jednostce i organizmom społecznym rozwoju godnego człowieka¹². Konstytucja zawiera szereg przepisów łagodzących mechanizmy gospodarki rynkowej. Chodzi tu przede wszystkim o zasadę ochrony pracy (art. 24) oraz wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (art. 65–76)¹³.

W sensie negatywnym zasada społecznej gospodarki rynkowej jest zaprzeczeniem znanej z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej gospodarki centralnie planowanej¹⁴. Wolność działalności gospodarczej jest przeciwieństwem reglamentowania działalności gospodarczej, zaś własność prywatna – własności państwowej i społecznej¹⁵. Można odczytywać art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. jako przeciwieństwo art. 11 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r. (po rewizji z 1976 r.): „Podstawę ustroju społeczno–gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych

-
- 5 C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 150.
 - 6 Jednakże zasada społecznej gospodarki rynkowej nie jest zapisana *expressis verbis* w niemieckiej Ustawie zasadniczej, jedynie w konstytucjach niektórych wschodnich krajów związkowych (K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 100). Na temat różnych aspektów społecznej gospodarki rynkowej w powojennych Niemczech zob. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002, s. 87–120.
 - 7 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 11; T. Włudyka, *Model...*, *op. cit.*, s. 63–64.
 - 8 Zob. A. Domańska, A. Domańska, *Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 32, przypis 6; C. Kosikowski, *Gospodarka...*, *op. cit.*, s. 151–152; B. Polszakiewicz, *Systemowe odmiany gospodarki rynkowej*, „Życie i Myśl” 1996, nr 4, s. 12–13.
 - 9 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 33. Por. K. Kruczalak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 43.
 - 10 Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, (w:) *Przemiany polskiego prawa*, t. II, red. E. Kustra, Toruń 2002, s. 8.
 - 11 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 18.
 - 12 *Ibidem*, s. 17.
 - 13 Z. Witkowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 8.
 - 14 Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 89; K. Complak, *Normy...*, *op. cit.*, s. 100; L. Garlicki, *Artykuł 20...*, *op. cit.*, uwaga 6.
 - 15 Z. Witkowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 8.

środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”¹⁶. W sensie pozytywnym trafnie oddaje istotę społecznej gospodarki rynkowej Leszek Garlicki. Jego zdaniem, „ma to być gospodarka, której podstawowym motorem rozwoju mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo może i powinno oddziaływać w celu łagodzenia społecznych skutków funkcjonowania wolnego rynku, ale których państwo nie może zastępować własnymi decyzjami”¹⁷.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, w przeciwieństwie do klasycznego liberalizmu gospodarczego, zakłada aktywną rolę państwa w gospodarce. Państwo powinno przyjmować pozycję neutralnego arbitra, przeciwdziałającego negatywnym zjawiskom (dysproporcji, nierówności) związanym z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej¹⁸. Istota gospodarki rynkowej wskazuje jednak na to, by rola państwa nie była wszechwładna, a jego interwencja w gospodarkę ograniczona. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej”¹⁹.

Stwierdzenie, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego oznacza, że elementy świadczące o funkcjonowaniu społecznej gospodarki rynkowej muszą przeważać w systemie gospodarczym państwa. Nie klóci się to z możliwością istnienia rozwiązań niedających pogodzić się z istotą gospodarki rynkowej, np. reglamentowania działalności gospodarczej w określonych dziedzinach. Muszą to być jednak sytuacje wyjątkowe, nie mogą przeważać w funkcjonowaniu gospodarki narodowej²⁰.

Z art. 20 konstytucji wynika, że społeczna gospodarka rynkowa opiera się na trzech konstytuujących ją elementach: tradycyjnych cechach gospodarki rynkowej (wolność gospodarcza, własność prywatna) oraz czynnika określającym cechy ładu społecznego (solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych)²¹. W związku z tym w literaturze pojawił się dylemat, czy wolność działalności gospodarczej jest jedynie desygnatem społecznej gospodarki rynkowej, czy jest pojęciem autonomicznym. Przekonująca jest argumentacja C. Kosikowskiego, który wskazuje, że wolność działalności gospodarczej stanowi jeden z elementów ustroju gospodarczego. Nie jest zaś tak, że pojęcie społecznej gospodarki rynkowej składa się z trzech elementów wymienionych w art. 20²².

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wspomniane trzy elementy, na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa należy traktować kompleksowo i kom-

16 Z. Czeszejko–Sochacki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. (Ogólne uwagi prawnoporównawcze), (w:) Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Materiały z polsko–szwajcarskiego sympozjum z 26–27 października 2000 r., Białystok 2001, s. 67, przypis 24. Artykuł 11 konstytucji z 1952 r. został skreślony ustawą o zmianie konstytucji z 29 grudnia 1989 r. (tzw. nowela grudniowa). Zob. S. Bożyk, Regulacja ustroju społeczno–gospodarczego w projektach Konstytucji RP, (w:) Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno–gospodarczego i finansów publicznych, red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 28–29.

17 L. Garlicki, Artykuł 20..., *op. cit.*, uwaga 6.

18 Z. Witkowski, Wybrane..., *op. cit.*, s. 89.

19 Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00 (OTK 2001, nr 1, poz. 14).

20 Zob. Z. Witkowski, Zasada..., *op. cit.*, s. 9.

21 K. Strzyczkowski, Konstytucyjna..., *op. cit.*, s. 15–16.

22 C. Kosikowski, Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP, (w:) Zasady ustroju..., *op. cit.*, s. 41. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 17/00, społeczna gospodarka rynkowa ma szersze podstawy niż tylko te, które zostały wymienione w art. 20.

plementarnie. Artykuł 20 ujmuje je jako całość i żadnego z nich nie wyróżnia. Mogą one nawzajem wspierać się, jak i ograniczać. „Badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości, trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi”²³.

3. Wolność działalności gospodarczej

Przyjęcie ustroju gospodarczego państwa o cechach gospodarki rynkowej wymaga jego oparcia między innymi o zasadę wolności działalności gospodarczej²⁴. Wolność działalności gospodarczej można rozpatrywać w trzech aspektach: ekonomicznym, politycznym i prawnym²⁵. Podstawowe znaczenie ma ekonomiczne pojmowanie wolności działalności gospodarczej. Jest ona immanentną cechą gospodarki rynkowej. Jeżeli dojdzie do nadmiernego ograniczenia tej wolności, przybierającego postać reglamentowania działalności gospodarczej, oznacza to przejście do gospodarki centralnie planowanej. Dla dalszych rozważań podstawowe znaczenie ma prawne pojmowanie wolności działalności gospodarczej. Jest ona rozumiana zarówno jako zasada konstytucyjna, określająca ustrój gospodarczy państwa, jak i wolność jednostki.

Wolność działalności gospodarczej może być definiowana w sensie przedmiotowym i podmiotowym. Z kolei przedmiotowe znaczenie można ująć w sposób pozytywny bądź negatywny. Pozytywne znaczenie wolności działalności gospodarczej oznacza wolność podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej²⁶. Nie mniej ważna jest możliwość wyboru formy organizacyjno–prawnej, w jakiej działalność ma być prowadzona. Może w tym miejscu dojść do ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jeżeli ustawodawca pozwala na prowadzenie działalności gospodarczej tylko w jednej formie, bądź też jeżeli wybór jest ograniczony, jak również jeżeli ograniczona jest możliwość zmiany tejże formy²⁷.

Negatywny aspekt wolności działalności gospodarczej wskazuje na ciężący na państwie obowiązek powstrzymania się od nadmiernej ingerencji w gospodarkę. Nie może ono zwłaszcza monopolizować działalności gospodarczej. Niemniej w świetle art. 216 ust. 3 konstytucji możliwe jest ustanowienie monopolu, ale tylko w formie ustawy. Musi on przybierać zawsze charakter wyjątku, a nie zasady. Negatywny aspekt wolności działalności gospodarczej oznacza również wykluczenie planowania gospodarczego w postaci formułowania wiążących podmioty gospodarcze wskaźników produkcyjnych²⁸.

23 Wyrok TK w sprawie K 17/00.

24 C. Kosikowski, *Zasada wolności działalności gospodarczej*, (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 220.

25 Zob. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 28–31.

26 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 246.

27 Zob. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza...*, *op. cit.*, s. 173 i n. W wyroku z 9 lutego 1999 r. (U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość ograniczenia wyboru formy organizacyjno–prawnej ze względu na ważny interes publiczny, a konkretnie konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego. Zob. C. Kosikowski, *Wolność działalności...*, *op. cit.*, s. 54.

28 P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 84.

W znaczeniu podmiotowym wolność działalności gospodarczej oznacza wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prawa. Istnieje pełna zgoda co do tego, że wolność działalności gospodarczej przysługuje – co do zasady – wszystkim osobom fizycznym i osobom prawnym²⁹. Niemniej w przypadku cudzoziemców może być ona ograniczona na podstawie art. 37 ust. 2 konstytucji³⁰. W przypadku osób prawnych wolność działalności gospodarczej ma szczególne znaczenie, gdyż w większości przypadków zostają one powołane w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Niekiedy przepisy prawa zakazują prowadzenia działalności gospodarczej przez określone rodzaje osób prawnych. Dotyczy to zwłaszcza partii politycznych³¹.

Odrębnym problemem jest odpowiedź na pytanie, czy wolność działalności gospodarczej można przypisać także państwu. Jak wskazano wyżej, zgodnie z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, państwo może podejmować interwencję w procesy gospodarcze celem niwelowania negatywnych skutków funkcjonowania wolnego rynku. Państwo nie może jednak prowadzić działalności na zasadzie monopolu, eliminowania konkurencji czy też dyskryminacji podmiotów gospodarczych³². Nie przyjęła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz większości doktryny opinia C. Kosikowskiego, że – ze względu na zasadę równości – wolność działalności gospodarczej należy odnieść również do państwa³³. Jak zauważyła, jeszcze na tle poprzedniego stanu prawnego, Krystyna Pawłowicz, sensem przywrócenia w 1989 roku zasady wolności działalności gospodarczej na poziomie konstytucyjnym było uczynienie z gospodarczej działalności państwa wyjątku, a nie zasady³⁴. Przy czym z treści ówczesnego art. 6 konstytucji wynikało, że państwo miało gwarantować wolność działalności gospodarczej. Z tego przepisu Anna Domańska wyprowadziła wniosek, że skoro państwo jest gwarantem, nie może być jednocześnie beneficjentem, a więc gwarantować jej dla samego siebie³⁵. Do tego drugiego stanowiska przychylił się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 7 maja 2001 r.³⁶ Trybunał uznał, że nie można mówić o wolności działalności gospodarczej w stosunku do państwa i samorządu terytorialnego³⁷.

W Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej została uregulowana w art. 20 i art. 22. W świetle art. 20 – jak wskazano wyżej – wolność działalności gospodarczej stanowi jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Przy czym z trzech wartości konstytuujących społeczną gospodarkę rynkową wolność działalności gospodarczej została po-

29 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 78.

30 W myśl tego przepisu w drodze ustawy można określić – w odniesieniu do cudzoziemców – wyjątki od zasady, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji.

31 W świetle ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.) podstawowym sposobem finansowania partii politycznych są subwencje i dotacje podmiotowe z budżetu państwa.

32 C. Kosikowski, *Zakres wolności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 9, s. 4.

33 Zob. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza...*, *op. cit.*, s. 33; tenże, *Zakres...*, *op. cit.*, s. 4; tenże, *Wolność działalności...*, *op. cit.*, s. 42.

34 K. Pawłowicz, *Fundamentalne prawa obywateli w sferze gospodarczej*, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 62.

35 A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 114–115.

36 K 19/00 (OTK 2001, nr 4, poz. 82).

37 Por. krytyczne uwagi C. Kosikowskiego, *Wolność działalności...*, *op. cit.*, s. 42. Zob. również L. Garlicki, *Artykuł 22*, (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, uwaga 8; J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4, s. 23–24.

stawiona na pierwszym miejscu. Taka decyzja ustrojodawcy koresponduje z pojmowaniem wolności działalności gospodarczej jako immanentnej cechy gospodarki rynkowej. Z kolei art. 22 określa zasady ograniczania wolności działalności gospodarczej, stwierdzając, że ograniczenia mogą być nałożone tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W literaturze przyjmuje się zgodnie, że w wymienionych przepisach ustrojodawca nie tylko sformułował konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej, ale także wolność jednostki³⁸. Konstatacja ta jest o tyle istotna, że w rozdziale II konstytucji, traktującym o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, nie ma już mowy o wolności działalności gospodarczej.

Wolność działalności gospodarczej, jak każda inna wolność jednostki, nie wynika z przepisów prawa, lecz z przyrodzonej godności człowieka (art. 30 konstytucji). Osoba prowadząca działalność gospodarczą nie musi wywodzić jej z obowiązującego prawa. Wynika to *a contrario* z art. 31 ust. 2 zd. drugie konstytucji: Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje, a więc wolno robić wszystko to, czego prawo nie zakazuje. Wolność działalności gospodarczej musi być traktowana jako zasada, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady – jako wyjątki. Wolność działalności gospodarczej oznacza domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, jeżeli co innego nie wynika z przepisów ustawy (*in dubio pro libertate*)³⁹. Wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej muszą być ujmowane jako wyjątki. Obowiązuje wobec nich zasada niestosowania interpretacji rozszerzającej. Muszą być one ustanowione w sposób wyraźny, na poziomie ustawy, a nie aktu normatywnego niższego rzędu. Wyjątkowość ograniczeń wolności działalności gospodarczej wzmacnia jeszcze dodatkowo brzmienie art. 22 konstytucji, w którym ustrojodawca dwukrotnie posłużył się słowem „tylko”⁴⁰.

Z art. 22 wynika formalna i materialna przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Z formalnego punktu widzenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być nałożone tylko w drodze ustawy⁴¹. Ustawowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej ma szczególnie walor polityczny i prawny. Wolność działalności gospodarczej może być ograniczona tylko przez parlament, złożony z posłów i senatorów. Są oni przedstawicielami Narodu (art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 108 konstytucji). Tylko organ przedstawicielski, jakim jest parlament, może ograniczać – w drodze ustawy – prawa i wolności jednostki. Najważniejszym wnioskiem płynącym z art. 22 jest zakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej na mocy aktów podustawowych: rozporządzeń, aktów prawa miejscowego czy, co jest oczywiste, aktów prawa wewnętrznego⁴². Norma aktu podustawowego musi opierać się na normie ustawowej, tylko ona bowiem może wprowa-

38 L. Garlicki, Artykuł 22..., *op. cit.*, uwaga 6 i tam podane orzecznictwo sądowe.

39 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 12.

40 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 35.

41 Oprócz ustawy podstawą ograniczenia wolności działalności gospodarczej może być również umowa międzynarodowa ratyfikowana przez prezydenta za zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie (art. 89 konstytucji). Należy również pamiętać o rozporządzeniach z mocą ustawy wydawanych przez prezydenta w czasie stanu wojennego (art. 234). Ich moc prawna jest równa ustawie, co znaczy, że mogą ograniczać prawa i wolności jednostki. Wskazuje na to zresztą konstytucyjne określenie materii rozporządzeń z mocą ustawy. Mają one określać zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego (art. 228 ust. 3 w związku z art. 234 ust. 1).

42 Por. K. Kruczałak, *Wolność...*, *op. cit.*, s. 44.

dzać samoistnie ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest w tym względzie dopuszczalna delegacja ograniczeń do poziomu rozporządzenia⁴³. Materia rozporządzenia jest w tym względzie węższa niż w innych tego typu upoważnieniach⁴⁴. Zasada zupełności ustawy nie może doznawać w tym przypadku wyjątku⁴⁵.

O wiele trudniej jest zdefiniować materialną przesłankę ograniczenia wolności działalności gospodarczej, czyli ważny interes publiczny. Przesłanka ta jest oceniana przez parlament w procedurze ustawodawczej oraz przez Trybunał Konstytucyjny w procesie badania zgodności z konstytucją ustawy ograniczającej wolność działalności gospodarczej⁴⁶. Przy ustalaniu treści „ważnego interesu publicznego” można odwołać się do art. 31 ust. 3, który generalnie określa przesłanki ograniczeń praw i wolności jednostki. Należy wówczas rozumieć „ważny interes publiczny” w kontekście wartości, które występują w tym przepisie: bezpieczeństwo państwa demokratycznego, ochrona porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej, bądź też wolności i praw innych osób. Przy takim założeniu wymienione wartości stanowiłyby konkretyzację ważnego interesu publicznego⁴⁷. Jak się wydaje, bardziej prawidłowa jest jednak interpretacja, w świetle której art. 22 stanowi *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3⁴⁸.

Nakładane ograniczenia mogą mieć charakter negatywny lub pozytywny (zakaz lub nakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej)⁴⁹. Szczegółowe zasady ograniczania wolności działalności gospodarczej wynikają z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi tu zarówno o orzecznictwo z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, jak i o orzeczenia wydane po dniu wejścia w życie konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło na obecne brzmienie przepisów konstytucyjnych, zwłaszcza w kontekście ustawowego ograniczania wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny⁵⁰. Trybunał w szczególności podkreślił, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie może mieć charakteru generalnego, a więc odsuwać od jej realizacji określonych kategorii podmiotów prawa⁵¹. Ograniczenie musi mieć na tyle silne uzasadnienie aksjologiczne, by wartość, która ma być dzięki temu chroniona, ewidentnie przeważała nad wolnością działalności gospodarczej⁵². Nakładane na przedsiębiorców obciążenia publicznoprawne muszą pozostawać w zgodzie z zasadami równości i sprawiedliwości⁵³.

43 Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97 (OTK 1998, nr 4, poz. 46).

44 Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00 (OTK 2001, nr 3, poz. 56).

45 Wyrok TK z dnia 7 października 2000 r., K 16/00 (OTK 2000, nr 7, poz. 257).

46 Zob. Z. Witkowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 12.

47 Tak A. Domańska, *Konstytucyjne...*, s. 117.

48 Zob. A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 148–151.

49 Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 35.

50 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 1990 r., K 5/89 (OTK 1990, nr 1, poz. 1).

51 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90 (OTK 1991, nr 1, poz. 9). TK podkreślił w tym orzeczeniu, że ograniczenia mogą dotyczyć ochrony życia i zdrowia ludzkiego.

52 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 sierpnia 1992 r., K 4/92 (OTK 1992, nr 2, poz. 22). Zob. również orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92 (OTK 1993, nr 1, poz. 2).

53 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r., U 2/91 (OTK 1991, nr 1, poz. 10).

4. Prawo własności

Drugim filarem społecznej gospodarki rynkowej jest własność prywatna. Interpretacja konstytucyjnego ujęcia własności nastrecza sporo problemów. Konstytucja posługuje się pojęciem własności prywatnej jako jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), w art. 21 ust. 1 ustrojodawca wskazuje na ochronę własności i prawa dziedziczenia, wreszcie w art. 64 mowa jest o prawie każdego do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (ust. 1), równej dla wszystkich ochronie własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (ust. 2), jak również zasadach ograniczenia własności (ust. 3). Oprócz tego konstytucja w art. 165 ust. 1 zd. drugie wspomina o własności komunalnej, w art. 218 o własności Skarbu Państwa, zaś art. 233 ust. 3 przewiduje możliwość ograniczenia prawa własności w czasie stanu klęski żywiołowej (ograniczenie to dopuszczalne jest również w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym – art. 233 ust. 1). Nie trudno dostrzec, że przepisy o własności rozrzucone są po całym tekście konstytucji. Problemy, które pojawiają się w związku z tymi przepisami, dotyczą przede wszystkim rodzajów własności (własność prywatna – inne rodzaje własności) oraz sposobu ujęcia własności jako prawa podmiotowego jednostki i zasady ustroju.

Przy próbie zdefiniowania pojęcia własności odróżnia się ujęcie konstytucyjne od cywilnoprawnego. W prawie cywilnym własność jest ujmowana jako podmiotowe prawo rzeczowe, czyli prawo o treści określonej ustawami, którego przedmiotem jest rzecz i które jest skuteczne *erga omnes* (prawo bezwzględne)⁵⁴. Na tle Konstytucji RP, a przynajmniej na tle art. 21, definiuje się na ogół własność szerzej (jako synonim mienia)⁵⁵. Zwolennicy tego stanowiska mówią o własności w sensie konstytucyjnym⁵⁶.

Ponieważ w prawie cywilnym nie jest znana instytucja „prawa dziedziczenia”, zestawienie w art. 21 prawa własności i prawa dziedziczenia skłania ku tezie, że ustrojodawca nie posługuje się w tym przepisie kategoriami cywilnoprawnymi, lecz autonomicznymi (konstytucyjnymi), czyniąc przedmiotem ochrony zespół praw majątkowych (mienie)⁵⁷. Gdyby w art. 21 przyjąć wąskie rozumienie prawa własności, poza gwarancyjną funkcją tego przepisu pozostawałyby „inne prawa majątkowe”⁵⁸. Inaczej jest w art. 64. Tam, obok prawa własności pojawiają się „inne prawa majątkowe”, podlegając wspólnie z prawem własności i prawem dziedziczenia równej ochronie prawnej⁵⁹. Wyróżnienie własności i innych praw majątkowych skłania – na tle tego przepisu – do wniosku, że własność nie jest równoważnikiem mienia (wąskie, cywilistyczne rozumienie własności)⁶⁰.

54 A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 27.

55 Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 250; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 32; S. Jarosz–Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 35–43.

56 Jak podkreśla K. Strzyczkowski, „tylko szerokie, konstytucyjne ujęcie własności, spełnia funkcję polityczno-ustrojową i ogranicza swobodę działań prawodawczych jako norma programowa dla prawodawcy oraz reguła interpretacyjna w procesie stosowania prawa” (K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 25).

57 F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przebieg Sądowy” 1998, nr 5, s. 29. Por. M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, (w:) *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 64.

58 Por. S. Jarosz–Żukowska, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 36–37.

59 Do innych praw majątkowych można zaliczyć użytkowanie wieczyste, służebności, spółdzielcze prawo do lokalu i inne (zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 87–88).

60 F. Zoll, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 29–30. Niemniej w orzeczeniu z 21 marca 2000 r. (K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na tle przepisów konstytucji istnieje jednolite rozumienie „własności” i jest

Potwierdzeniem tezy o szerokim znaczeniu własności w art. 21 ust. 1 jest również sposób interpretacji własności w poprzednim stanie prawnym. Na tle art. 7 konstytucji z 1952 r. (po noweli grudniowej 1989 r.), utrzymanego w mocy przez art. 77 małej konstytucji z 1992 r., wyrażano na ogół pogląd, że występowało w nim pojęcie własności w znaczeniu szerokim⁶¹. Konstatacja ta jest o tyle ważna, że w toku prac konstytucyjnych przez długi czas w projekcie konstytucji widniał przepis odpowiadający treści obecnego art. 21. Rozumiano go w ten sam sposób jak w art. 7 p.u.m. Dopiero na ostatnim etapie prac konstytucyjnych wprowadzono odpowiednik art. 64⁶².

Podobnie szeroko interpretuje się prawo własności na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶³. Przy czym uważa się, że art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji z 20 marca 1952 r.⁶⁴ odnosi się do ochrony praw nabytych, nie zaś prawa do nabycia własności. Dlatego stawia się warunek, by skarżący udowodnił, że jest właścicielem⁶⁵. Ochroną art. 1 Protokołu nr 1 są objęte wszelkie prawa majątkowe nabyte zgodnie z prawem⁶⁶.

W doktrynie prawa konstytucyjnego występują również głosy opowiadające się za wąskim (cywilistycznym) ujęciem prawa własności w art. 21. Szczególnie przekonująca jest tu argumentacja L. Garlickiego. Powołując się na przepisy art. 20, art. 21, art. 64, art. 165 i art. 218, autor ten uznaje, że w konstytucji z 1997 r. przyjęto znaczenie własności zbliżone do ujęcia cywilistycznego⁶⁷. Jego zdaniem, nie ma podstaw do utożsamiania konstytucyjnego pojęcia własności z cywilistycznym pojęciem mienia, rozumianym jako ogół praw majątkowych. L. Garlicki powołuje się na argument domniemania tożsamości znaczeniowej tych samych terminów w jednym akcie normatywnym. Uważa, że przyjęcie wąskiego pojmowania „własności” i odróżnienie jej w ten sposób od innych praw majątkowych pozwala na nadanie jej szczególnej rangi, jako najpełniejszej formy władztwa nad rzeczą⁶⁸. Polemizując ze zwolennikami argumentu, że Europejska Konwencja Praw Człowieka zapewnia ochronę własności w znaczeniu szerokim, zwraca uwagę, że art. 1 Protokołu używa formuły „mienie”, a nie „własność”⁶⁹.

to własność w rozumieniu szerszym niż przyjęte w kodeksie cywilnym. To stanowisko różniło się od poglądu wyrażonego w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2), w którym Trybunał nie znalazł argumentów na rzecz szerokiego ujęcia własności. Wahania w orzecznictwie TK świadczą o skali problemów występujących przy wykładni konstytucyjnych przepisów o prawie własności.

61 Zob. C. Kosikowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 232; A. Łabno–Jabłońska, Nowa konstytucyjna regulacja prawa własności w Polsce, (w:) *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, Katowice 1993, s. 34–35. Por. uwagi T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 roku*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, red. J. Trzciski, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 317–320.

62 W trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dostrzeżono problemy, zwłaszcza terminologiczne, związane z wprowadzeniem prawa własności do rozdziału II. Zob. S. Jarosz–Żukowska, *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe*, (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 252–255.

63 Zob. R. Andrzejczuk, *Ochrona prawa własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, nr 1, s. 122.

64 Dz.U. z 1994 r. Nr 67, poz. 287.

65 Zob. R. Andrzejczuk, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 120; C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 28.

66 F. Zoll, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 28.

67 L. Garlicki, Artykuł 20..., *op. cit.*, uwaga 8.

68 L. Garlicki, Artykuł 21, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, uwaga 10.

69 L. Garlicki, Artykuł 64, (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, t. III, uwaga 8. Por. C. Mik, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 25–26; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 71 i n.

L. Garlicki nie podziela poglądu, jakoby art. 21 formułował zasadę ustroju, zaś art. 64 prawo podmiotowe. Zwraca uwagę, że przebieg prac konstytucyjnych wskazuje na to, że art. 21 miał być pierwotnie powtórzeniem art. 7 p.u.m., który, oprócz sformułowania obowiązku państwa polegającego na zapewnieniu ochrony własności, kreował również prawo podmiotowe jednostki. Tymczasem art. 64 pojawił się w projekcie konstytucji dopiero na początku 1997 r. Ponadto L. Garlicki podziela zdanie B. Banaszkiwicza⁷⁰, że istniejąca w art. 21 ust. 2 instytucja wyłączenia jest ściśle związana ze sferą podmiotowych praw jednostki. Jako argument na potwierdzenie tezy o braku wyraźnej korelacji między art. 21 a art. 64 L. Garlicki powołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁷¹, w którym wskazał on, że „unormowanie art. 64 w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21”. To pokrywanie się widzi L. Garlicki w tym, że oba przepisy gwarantują prawo własności jako prawo podmiotowe⁷². W nawiązaniu do szerokiego (konstytucyjnego) i wąskiego (cywilistycznego) pojęcia własności L. Garlicki stwierdza, że rozdzielenie płaszczyzny konstytucyjnej i cywilistycznej nie byłoby uzasadnione. Spowodowałoby trudności w ustaleniu znaczenia dyrektyw kierowanych przez ustrojodawcę wobec ustawodawcy zwykłego⁷³.

Bez względu na kontrowersje towarzyszące wykładni art. 21 przyjmuje się na ogół, że w art. 64 konstytucji własność oznacza prawo podmiotowe jednostki w znaczeniu cywilistycznym (jako składnik mienia). W taki sam sposób rozumiany jest przepis mówiący o ograniczeniu prawa własności (art. 64 ust. 3)⁷⁴. W art. 64 obok, prawa własności i prawa dziedziczenia, występuje ponadto prawo do innych praw majątkowych.

Artykuł 64 otwiera podrozdział o wolnościach i prawach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. W ten sposób nawiązuje do zasad ustrojowych, a konkretnie społecznej gospodarki rynkowej, opartej m.in. na własności prywatnej⁷⁵. Jak stwierdza Bogusław Banaszak, „prawo podmiotowe uzupełnia w tym ujęciu zasadę ustroju”⁷⁶. Podobne zdanie wyraża L. Garlicki. W jego przekonaniu art. 64 nie tylko formułuje prawo podmiotowe jednostki, ale stanowi również „refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej nie tylko za jedną z podstawowych instytucji porządku gospodarczego Rzeczypospolitej, ale też za jedną z podstawowych wartości, wokół których zbudowany jest porządek społeczny i prawny Rzeczypospolitej”⁷⁷.

Z punktu widzenia art. 64 poza jego dyspozycją występuje własność komunalna i państwowa. Chroni on prawo podmiotowe osób fizycznych i prawnych, a nie osób publicznych⁷⁸. Podobnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że ochrona własności komunalnej w płasz-

70 B. Banaszkiwicz, Konstytucyjne prawo do własności, (w:) Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 28–29.

71 P 2/98.

72 L. Garlicki, Artykuł 21..., *op. cit.*, uwaga 5.

73 L. Garlicki, Artykuł 64..., *op. cit.*, uwaga 8.

74 S. Jarosz–Żukowska, Konstytucyjna..., *op. cit.*, s. 35. Por. T. Dybowski, Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 111.

75 Por. uwagę S. Malarskiego do art. 64 konstytucji, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 120.

76 B. Banaszak, Prawo..., *op. cit.*, s. 256.

77 L. Garlicki, Artykuł 64..., *op. cit.*, uwaga 6.

78 S. Jarosz–Żukowska, Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP, (w:) Zasady ustroju..., *op. cit.*, s. 88. Podobnie L. Garlicki, Artykuł 20..., *op. cit.*, uwaga 8. Zob. również B. Banaszkiwicz,

czyżnie zasady ustrojowej znajduje odzwierciedlenie w art. 21 ust. 1, zaś w płaszczyźnie prawa podmiotowego – w art. 165 ust. 1⁷⁹.

W art. 20 ustrojodawca używa pojęcia „własność prywatna”. Można zgodzić się z opinią, że jest to każda własność należąca do podmiotów autonomicznych wobec państwa (samorządu terytorialnego) i sektora ich własności gospodarczej⁸⁰. Jak się wydaje, nie należy ograniczać własności prywatnej tylko do własności przysługującej osobom fizycznym lub osobom prawnym. Trybunał Konstytucyjny uznał, że obejmuje ona również tę część majątku komunalnego, która nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu⁸¹. Niewątpliwie własność prywatna jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej ma znaczenie przede wszystkim aksjologiczne. Jest wskazówką interpretacyjną, ukazującą prawidłowy kierunek działań władzy publicznej⁸². Może być odczytywany jako nakaz skierowany do ustawodawcy, by dokończył proces prywatyzacji i reprivatyzacji⁸³. Oznacza również zakaz powrotu do dominacji własności państwowej⁸⁴. W razie ewentualnej kolizji między własnością prywatną a publiczną należy domniemywać priorytet własności prywatnej. Inne stanowisko można uzasadnić tylko odpowiednio ważnym interesem publicznym, który będzie uzasadniał odstąpienie od tego domniemania⁸⁵.

Obok własności prywatnej, o której mowa w art. 20 konstytucji, można mówić o własności publicznej, tj. komunalnej i państwowej (własność jednostek samorządu terytorialnego i własność Skarbu Państwa)⁸⁶. W świetle art. 165 ust. 1 zd. drugie jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Z kolei art. 218 stwierdza, że ustawa określa organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. W konstytucji nie występuje pojęcie „własności państwowej”. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać w aksjologicznych założeniach Konstytucji RP, stojących w opozycji do rozwiązań Konstytucji PRL⁸⁷.

5. Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych

Obecność zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych w art. 20 konstytucji nie może dziwić, zważywszy, że koncepcja społecznej gospodarki rynkowej powstała jako próba pogodzenia liberalnej gospodarki rynkowej z celami państwa socjalnego⁸⁸. Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych wywodzi się ze – zrodzo-

Konstytucyjne..., *op. cit.*, s. 50–51. Przeciwnie stanowisko prezentuje C. Kosikowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 234 oraz P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 87.

79 Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98 (OTK 2000, nr 3, poz. 87).

80 L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79. Por. Z. Witkowski, *Wybrane...*, *op. cit.*, s. 91; A. Domańska, A. Domańska, *Własność...*, *op. cit.*, s. 38.

81 K 8/98.

82 L. Garlicki, *Artykuł 20...*, *op. cit.*, uwaga 8.

83 L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79; B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 252; Z. Witkowski, *Wybrane...*, *op. cit.*, s. 92. W wyroku z 29 maja 2001 r. (K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w treści art. 20 Konstytucji nie można widzieć podstawy do roszczenia o nabycie własności, zwłaszcza bez uwzględnienia praw obecnego właściciela”.

84 Z. Witkowski, *Wybrane...*, *op. cit.*, s. 92; B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 252–253.

85 L. Garlicki, *Artykuł 20...*, *op. cit.*, uwaga 9.

86 Poszczególne rodzaje własności omawia S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 97–160.

87 R. Illnicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP, (w:) Zasady ustroju...*, *op. cit.*, s. 60.

88 Por. Z. Witkowski, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 8.

nej na gruncie nauki społecznej Kościoła katolickiego – koncepcji solidaryzmu społecznego. Stawia ona na pierwszym miejscu człowieka, od którego pochodzi dobro wspólne⁸⁹. Funkcjonujące w społeczeństwie jednostki i grupy społeczne mają obowiązek uczestniczenia w obciążeniach ponoszonych na rzecz ogółu⁹⁰. Człowiek, w celu realizacji swoich interesów, musi uwzględniać interesy innych osób. W ten sposób rodzi się zobowiązanie do współpracy, współdziałania i solidarności między ludźmi⁹¹. Solidaryzm zakłada wzajemne porozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem⁹². W świetle prezentowanego poglądu najważniejszy staje się interes człowieka, a nie kapitału. Oznacza to przeciwstawienie się indywidualizmowi, jak i kolektywizmowi, znalezienie stanowiska pośredniego⁹³.

Zasadę solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych należy odczytywać w kontekście art. 1 konstytucji. Skoro Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli⁹⁴, każdy z nich musi być gotowy do poświęcenia własnych interesów na rzecz interesu ogólnego⁹⁵. Kompromis między interesami jednostki a interesami zbiorowości prowadzi do wzięcia odpowiedzialności za dobro ogółu. Obowiązek solidarności oznacza przede wszystkim obowiązek świadczenia wzajemnej pomocy między jednostkami⁹⁶. Takie rozumienie tej zasady koresponduje z poglądami przedstawicieli nauki społecznej Kościoła katolickiego, w opinii których utożsamia się zasadę solidarności z zasadą dobra wspólnego⁹⁷. Zasadę solidarności definiuje się tu jako „uporządkowaną zgodę w dążeniu do wspólnego dobra”⁹⁸. Związek zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych z zasadą dobra wspólnego potwierdził Trybunał Konstytucyjny. W sprawie K 17/00 Trybunał wskazał, że z art. 1 wynika „dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej”⁹⁹.

89 A. Domańska, A. Domańska, *Własność...*, *op. cit.*, s. 40.

90 W orzeczeniu K 17/00 TK stwierdził: „Co do znaczenia pojęcia solidarności społecznej, (...) idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczył wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”.

91 Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech*, Białystok 1998, s. 184.

92 A. Domańska, A. Domańska, *Własność...*, *op. cit.*, s. 40.

93 Z. Maciąg, *Kształtowanie...*, *op. cit.*, s. 184; A. Domańska, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 128–129.

94 Jak wskazuje B. Banaszak, dobro ogółu oznacza „podejmowanie takich działań, które nie cechują się dążeniem do realizacji interesów jednostkowych, a wręcz odwrotnie generalnych, skutkujących zwiększeniem się dobrobytu państwa i jego obywateli” (B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 257).

95 Por. L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79.

96 A. Domańska, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 129.

97 Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 521.

98 *Ibidem*

99 W orzeczeniu K 17/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził również: „Dzisiaj odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20, oznacza konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej. Należy ponadto przyjąć, że wspomniana wartość daje wyraz preferencjom na rzecz negocyjacyjnego trybu załatwiania spornych spraw społecznych, a na tle art. 1 konstytucji, określającego Rzeczpospolitą jako wspólne dobro wszystkich obywateli, rozumieć ją należy w ten sposób, że wszyscy obywatele, zarówno pracodawcy jak i pracownicy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”.

Rozwinięciem zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jest idea solidarności społecznej, którą wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Zdaniem C. Kosikowskiego, nie należy wiązać zasady solidarności (art. 20) z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2)¹⁰⁰. Jednakże Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wartości z art. 20 konstytucji, takie jak „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych” muszą być interpretowane w związku z art. 2 konstytucji. „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”¹⁰¹. Jak podkreśla się w doktrynie, bez poszanowania wartości, o których mowa w art. 2 konstytucji nie może funkcjonować społeczna gospodarka rynkowa¹⁰².

Pojęcia składające się na zasadę solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych nie mają utrwalonego znaczenia w doktrynie. Stąd ustalenie ich właściwej treści nastrocza więcej problemów niż w przypadku dwóch pozostałych filarów społecznej gospodarki rynkowej, tj. wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej¹⁰³. Pojęcie partnerów społecznych odczytuje się na ogół w kontekście podziału na pracodawców i pracowników, związki pracodawców i związki zawodowe. Chodzi również o organizacje reprezentujące drobnych wytwórców (rolników)¹⁰⁴, samorządy gospodarcze¹⁰⁵ i organizacje konsumentów. Pojęcie partnerów społecznych obejmuje również przedstawicieli administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do pozostałych stron dialogu przedstawiciele państwa (samorządu) reprezentują interes państwa (wspólnoty samorządowej). Nie są stroną sporu, lecz powinni pełnić rolę mediatorów między pracodawcami a pracownikami¹⁰⁶. Przedstawiony katalog podmiotów, które mogą występować w roli partnerów społecznych jest szerszy niż w przypadku podmiotów uprawnionych do rokowań (art. 59 ust. 2 konstytucji), który obejmuje związki zawodowe, pracodawców i ich organizacje¹⁰⁷. Takie rozumienie pojęcia „partnerów społecznych” oznacza, że zasada solidarności, dialogu i współpracy nabiera podstawowego znaczenia w potrzebie negocjacyjnego załatwiania sporów¹⁰⁸. W pracach nad konstytucją podnoszono sprawę konstytucjonalizacji Ko-

100 C. Kosikowski, *Gospodarka...*, *op. cit.*, s. 156.

101 K 17/00.

102 A. Domańska, A. Domańska, *Własność...*, *op. cit.*, s. 42.

103 L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79.

104 L. Garlicki, *Artykuł 20...*, *op. cit.*, uwaga 11.

105 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 33.

106 *Ibidem*. Zdaniem Waleriana Sanetra, pojęcie partnerów społecznych nie obejmuje państwa, chyba że występuje ono w roli podmiotu zatrudniającego pracowników aparatu publicznego (W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 7). Powyższy pogląd nie spotkał się jednak z akceptacją większości doktryny prawa konstytucyjnego (zob. m.in. L. Garlicki, *Artykuł 20...*, *op. cit.*, uwaga 11). Jeszcze na tle poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny wyraził opinię, że w większości wypadków zachodzą relacje dwustronne między pracownikami a pracodawcami. W niektórych jednak sytuacjach konieczny jest udział państwa (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., K 11/96, OTK 1996, nr 6, poz. 54).

107 W. Sanetra wskazuje, że nie można utożsamiać partnerów społecznych (art. 20) z podmiotami uprawnionymi do rokowań (art. 59). W przypadku art. 20 katalog podmiotów, które można określić mianem partnerów społecznych, jest szerszy. Artykuł 59 konstytucji jest skonkretyzowaniem zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych (W. Sanetra, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 7).

108 L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79. Podobnie M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, (w:) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 230.

misji Trójstronnej, złożonej z przedstawicieli rządu, organizacji pracodawców i związków zawodowych, zajmującej się przede wszystkim sprawami negocjacyjnego załatwiania sporów płacowych¹⁰⁹. Ostatecznie zrezygnowano z konstytucjonalizacji Komisji Trójstronnej, zaś treść art. 20 jest efektem zawartego kompromisu¹¹⁰.

Mniej kontrowersji niż w przypadku partnerów społecznych wzbudza zdefiniowanie dialogu. Oznacza on zorganizowaną wymianę informacji i opinii skierowaną ku uzyskaniu porozumienia podmiotów o odmiennych zapatrywaniach lub interesach¹¹¹. Dialog i współpraca oznacza, że „państwo zobowiązane jest umożliwić partnerom społecznym kształtowanie wzajemnych stosunków między nimi, jak również ustalanie warunków zatrudnienia i innych spraw socjalnych”¹¹².

Do dialogu społecznego odwołuje się wstęp do konstytucji: „...my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości...”. Należy sądzić, że „dialog społeczny” z preambuły jest pojęciem szerszym niż „dialog i współpraca partnerów społecznych”¹¹³. Realizacją zasady dialogu społecznego jest pluralizm polityczny i społeczny, realizowany przez tworzenie związków zawodowych, fundacji i ruchów społecznych. Przejawem dialogu społecznego są również stosunki na linii państwo – kościoły i związki wyznaniowe, wolność wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz zakaz cenzury prewencyjnej¹¹⁴.

Oparcie ustroju gospodarczego m.in. o zasadę dialogu i współpracy oznacza, że państwo powinno wyrzec się regulowania spraw, które są ustalane przez partnerów społecznych. Będą tu wchodziły w grę przede wszystkim regulacje zbiorowego prawa pracy (art. 59 konstytucji)¹¹⁵. Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych ozna-

W orzeczeniu K 17/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych „zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przezwyciężanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania”.

109 L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 79.

110 S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP. Materiały Ogólnopolskiej Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego* (Wista, 3–5 czerwca 1999 roku), red. E. Zwierzchowski przy współdziałaniu M. Mączyńskiego, Katowice 2000, s. 37. W projekcie obywatelskim (zgłoszonym przez NSZZ „Solidarność”) Komisja Trójstronna stanowiła konkurencję wobec demokracji parlamentarnej. Miała ona bowiem ustalać wysokość płacy minimalnej, minimalny dochód gwarantowany oraz normy pracy (M. Wyrzykowski, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 231). Podstawą działania Komisji Trójstronnej jest obecnie ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Zob. także rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz.U. Nr 17, poz. 157).

111 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 33. Por. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 33–34. Kładzie on nacisk na dialog między obywatelami a władzą publiczną, co wydaje się pewnym uproszczeniem pojmowania dialogu społecznego, zwłaszcza w kontekście wyżej zaakcentowanych kontrowersji w sprawie pojmowania państwa jako partnera społecznego.

112 L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 198.

113 Jak pisze M. Wyrzykowski, „konstytucyjny nakaz współdziałania »partnerów społecznych« jako zasadniczy element ustroju gospodarczego państwa jest częścią składową konstytucyjnej zasady dialogu społecznego” (M. Wyrzykowski, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 231).

114 *Ibidem*. B. Banaszak podkreśla, że „pojęcie dialogu i współpracy dotyczy wszystkich podmiotów, które uczestniczą czynnie w procesie kształtowania i funkcjonowania gospodarki państwa” (B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 245).

115 L. Florek, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 198.

cza ograniczenie roli państwa. Zapewnienie gospodarce rynkowej charakteru społecznego następuje przede wszystkim dzięki dialogowi i współpracy partnerów społecznych, a nie interwencjonizmowi państwowemu¹¹⁶. Z drugiej strony, zasada solidarności nakazuje przejęcie przez jednostki odpowiedzialności za sprawy innych osób, społeczeństwa i państwa. Nie można tej odpowiedzialności zrzucić tylko na klasę polityczną¹¹⁷.

6. Uwagi końcowe

Niniejsze opracowanie nie wyczerpuje zagadnienia konstytucyjnych aspektów regulacji ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W konstytucji z 1997 r., poza art. 20 i wskazanymi wyżej regulacjami, znajduje się szereg innych przepisów, które odnoszą się do problematyki gospodarczej. Wypada wspomnieć zwłaszcza o art. 23 (gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego państwa), art. 24 (zasada ochrony pracy), wolnościach i prawach, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych człowieka i obywatela oraz szeregu przepisach z rozdziału X kształtujących ustrój finansowy.

Wprowadzenie do Konstytucji RP z 1997 r. przepisu o społecznej gospodarce rynkowej było nowością w polskim prawie konstytucyjnym. Spotkał się on z krytyką części doktryny, przy czym zarzuty odnosiły się zarówno do samej idei społecznej gospodarki rynkowej, jak i sposobu redakcji art. 20. Po upływie już ponad dziesięciu lat od wejścia w życie konstytucji, przepisy odnoszące się do ustroju gospodarczego doczekały się bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz komentarza doktryny. Wydaje się, że na tym tle, mimo początkowych obaw, art. 20 pozytywnie spełnia swoją funkcję jako zasady ustroju państwa. Niemniej istnieją w tekście konstytucji usterki, głównie natury redakcyjnej, które wzbudzają wiele niejasności. Chodzi zwłaszcza o przepisy odnoszące się do prawa własności (art. 21 i art. 64).

Idea społecznej gospodarki rynkowej powstała celem łagodzenia przez państwo negatywnych skutków gospodarki funkcjonowania rynkowej wobec jednostek ekonomicznie słabszych. Nie należy jednak utożsamiać państwa, którego ustrój gospodarczy charakteryzowany jest jako społeczna gospodarka rynkowa, z państwem socjalnym. Zobowiązania socjalne państwa wobec obywateli uwarunkowane są wydolnością gospodarki rynkowej¹¹⁸. Zasada społecznej gospodarki rynkowej nie może w związku z tym stanowić pretekstu do wymuszania na rządzących zobowiązań socjalnych, które będą zakłócały mechanizmy gospodarki rynkowej. To, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1) oznacza nie tylko, że państwo powinno otoczyć troską jednostki ekonomicznie słabsze. Oznacza również obowiązek powstrzymania się od partykularnych roszczeń poszczególnych grup społecznych wobec państwa, a szerzej – wobec pozostałych współobywateli.

116 W. Sanetra, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 4.

117 A. Domańska, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 129.

118 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 12.

CONSTITUCIONAL ASPECTS OF REGULATION OF ECONOMIC SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND

Constitutional basis of the economic system of the Republic of Poland is created by art. 20 of the Constitution of 1997. According to this article a social market economy, based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland. The freedom of economic activity is an economic term but it became also a legislative one. The freedom of economic activity is regulated by the article 20 and 22 of the Constitution. It may be limited only by the means of statute and only for important public reasons (see art. 22). The freedom of economic activity may be also limited because of values which are occurred in art. 31 section 3 of the constitution. According to article 21 the Republic of Poland shall protect ownership and the right of succession. This article creates constitutional principle of the protection of ownership. On the other hand, according to art. 64 section 1 everyone shall have the right to ownership, other property rights and the right of succession. This is the right of person and citizen. The last component of a social market economy is the principle of solidarity, dialogue and cooperation between social partners. The term “social partners” concerns not only trade unions and employers and their organizations, but also other social organizations and the government.