

Istota zasady społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

1. Ordoliberalizm doktrynalną podstawą socjalnej gospodarki rynkowej

Koncepcja socjalnej gospodarki rynkowej² wywodzi się z liberalnego niemieckiego nurtu ekonomicznego nazywanego ordoliberalizmem albo inaczej szkołą freiburską. Najbardziej znani i reprezentatywni przedstawiciele tego nurtu: Walter Eucken i Wilhelm Röpke twierdzili, że głównym problemem społeczeństw europejskich w latach 20-tych i 30-tych XX wieku był kryzys kultury i cywilizacji zachodniej. Tradycyjne więzi społeczne straciły swoje znaczenie w wyniku rozwoju masowego społeczeństwa przemysłowego (industrialnego). Rozrastające się biurokratyczne państwo wdraża kolejne plany inżynierii społecznej oraz wykorzystuje procesy kolektywizacji życia społecznego. Celem tej polityki społecznej jest coraz większa kontrola nie tylko życia pojedynczych jednostek, ale całych ludzkich populacji. Państwo jako przymusowa organizacja polityczna i społeczna nowoczesnego świata przyjmuje cechy państwa totalitarnego. To kolejny etap rozwoju no-

1 Doktor nauk prawnych, Zakład Filozofii Prawa i Etyki Prawa, Katedra Teorii Prawa i Filozofii Prawa.

2 Pojęcie używane w Konstytucji i doktrynie niemieckiej, w Konstytucji RP i doktrynie polskiej występuje pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa”.

woźytnego państwa kapitalistycznego, podkreślonego przez Maxa Webera „odczarowania świata”, którego konsekwencją było rosnące poczucie ekonomicznej i egzystencjalnej niepewności ludzi³.

Wilhelm Röpke uważał, iż organizację społeczeństwa należy oprzeć na idei ordo (ładu): ładu społecznego, politycznego i gospodarczego opartego na określonych zasadach i normach. Podstawą takiego porządku społecznego miały być wspólnoty (rodzina, parafia, gmina, związek zawodowy). Jednocześnie podkreślał znaczenie wolności jednostki zarówno w sferze możliwości podejmowania pracy i wyboru zawodu, jak i prowadzenia działalności gospodarczej i konsumpcji. Wolność oznacza odpowiedzialność. Jednostka działa nie tylko dla dobra własnego, ale i grupy społecznej, której jest członkiem. Ład gospodarczy tworzą przede wszystkim wolność gospodarcza i własność prywatna. Ludzie mają skłonność do nadużywania wolności w sytuacji „czystego” wolnego rynku, dlatego państwo powinno pełnić funkcję kontrolną. Kontrola ta nie może przekraczać granic naturalnej konkurencji między ludźmi. Rola państwa powinna być ograniczona do tworzenia ram prawnych i instytucjonalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej⁴.

Alfred Müller–Armack w swojej pracy z 1947 r. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* użył pojęcia *freie oder soziale Marktwirtschaft* (wolna, czyli społeczna gospodarka rynkowa), bardziej znane jako społeczna gospodarka rynkowa.

Prowadzona przez państwo polityka wzrostu gospodarczego służy poprawie położenia jednostek. Funkcjonowanie systemu rynkowego miała zapewniać określona polityka państwa prowadzona według tzw. zasad konstytuujących. Obejmowały one:

- 1) politykę cenową opartą na grze popytu i podaży;
- 2) stabilizację siły nabywczej pieniądza;
- 3) swobodny dostęp do rynków;
- 4) ochronę prywatnej własności środków produkcji;
- 5) wolność zawierania umów;
- 6) stabilność polityki gospodarczej.

3 M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, tłum. M. Holona, Poznań 2011, s. 88, 126; *idem*, *Etyka gospodarcza religii światowych*, (w:) *idem*, *Szkice z socjologii religii*, tłum. J. Prokopiuk, H. Wandowski, Warszawa 1983, s. 111-152. Por. R. Bendix, *Max Weber. Portret uczonego*, tłum. K. Jakubowicz, Warszawa 1975, s. 410-433.

4 Szeroko o poglądach ordoliberalów niemieckich pisze: T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013, s. 62-86; T. Juszczak, *Ordoliberalizm. Historia niemieckiego cudu gospodarczego*, Warszawa 2007; P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008; E. Kundera, *Ład społeczny i gospodarczy w doktrynie ordoliberalizmu niemieckiego*, (w:) *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznic, Kraków 2003, s. 47-68; R. Skarżyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa – główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994.

Zasady te tworzyły całość z zasadami regulacji: interwencją antymonopolistyczną i stabilizacją koniunktury⁵.

Gospodarka rynkowa nie była jedynym elementem koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Drugim, uważanym za niezbędny, była koncepcja sprawiedliwości społecznej realizowana za pomocą polityki socjalnej państwa. Odpowiednio prowadzona miała zapobiegać i rozwiązywać konflikty społeczne nieuchronnie powstające w wyniku działania wolnego rynku. Polityka państwa prowadzona w ramach ustroju społeczno-gospodarczego, jakim jest społeczna gospodarka rynkowa, powinna łączyć wysoki stopień dobrobytu społecznego ze sprawiedliwością dystrybucyjną oraz bezpieczeństwem socjalnym (m.in. płaca minimalna, system świadczeń socjalnych). Cel takiej polityki to, według Ludwiga Erharda „dobrobyt dla wszystkich”. Paralelność tych celów podkreślał w literaturze polskiej Kazimierz Strzyczkowski, pisząc: „Teoria społecznej gospodarki rynkowej podkreśla niemożliwość oddzielenia produkcji od podziału dóbr, ustroju gospodarczego od ustroju społecznego, godzi prawa ekonomii z odpowiedzialnością społeczną. Istotą społecznej gospodarki rynkowej jest paralelność, a nie alternatywność celów społecznych i gospodarczych, gdyż gospodarka nie może być regulowana bez odniesień społecznych, pluralizujących życie gospodarcze”⁶.

2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako klauzula generalna w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zasada społecznej gospodarki rynkowej jest podstawą ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, którą wyraża *expressis verbis* art. 20 Konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Powołany przepis jest pierwszym z czterech kolejno umieszczonych w I rozdziale Konstytucji określających założenia ustroju gospodarczego Polski. Pozostałe zawierają zasady:

1) ochrony własności (art. 21);

5 A. Piotrowski, *Z zagadnień relacji między prawem a ekonomią (neoliberalizm, welfare-state, socjalna gospodarka rynkowa)*, Annales UMCS 1992, seria G, vol. XXXIX, s. 175 i nast.

6 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, s. 123. Por. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnoporównawcza*, Kraków 2002, s. 63-65.

- 2) wyłączności ustawy w zakresie dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes społeczny (art. 22);
- 3) uznania gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju rolnego państwa (art. 23).

Zasady te uznaje się za elementy tzw. konstytucji gospodarczej, gdyż wyrażają one określoną koncepcję porządku gospodarczego państwa: społeczną gospodarkę rynkową jako jedyną konstytucyjnie dopuszczalną formę ustroju gospodarczego RP⁷. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że sposób sformułowania zasad ustroju gospodarczego w Konstytucji RP uzasadnia twierdzenie, iż „twórcy nowej Konstytucji (...) zgodzili się co do tego, że trzeba odrzucić tezę o neutralności państwa w dziedzinie gospodarczej”⁸. Konstytucjonalizacja pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” nadała jej znaczenie normatywne⁹. Normatywny charakter proponowanych rozwiązań konstytucyjnych podkreślali eksperci Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przygotowującej projekt Konstytucji podczas dyskusji nad postacią słowną art. 20¹⁰. Prezentowane były różne stanowiska. Główne wątpliwości dotyczyły relacji pomiędzy zasadą społecznej gospodarki rynkowej i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadności wyliczenia w art. 20 elementów społecznej gospodarki rynkowej (wolność działalności gospodarczej, własność prywatna) jako już zawartych w tym pojęciu¹¹. Specyficzny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w polskiej Konstytucji, różny od niemieckiego oryginału, wskazywał L. Garlicki. Jego zdaniem „w perspektywie polskiej nakazowi oparcia systemu gospodarczego o ideę gospodarki rynkowej należy przypisywać znaczenie zarówno negatywne, jak i pozytywne. W sensie negatywnym oznacza to wykluczenie powrotu do tzw. socjalistycznej gospodarki planowej (...). Gospodarka rynkowa zawsze traktowana była jako antyteza tak rozumianej gospodarki planowej i dlatego art. 20 Konstytucji należy rozumieć jako zawężenie swobody ustawodawcy w kwestii wyboru systemu gospodar-

7 Na temat pojęcia „konstytucja gospodarcza” zob. szerzej: K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada... op. cit.*, s. 9-10.

8 Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej*, (w:) *Przemiany polskiego prawa*, t. II, red. E. Kustra, Toruń 2002, s. 7. Podobny pogląd reprezentują: J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 78; L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2 rozsz., Warszawa 2008, s. 56.

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

10 Zob. St. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.*, (w:) *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP. Materiały Ogólnopolskiej Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Wisła 3-5 VI 1999 r., red. E. Zwierchowski, Katowice, 2000, s. 34-38.

11 Por. A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 103-108.

czego w państwie. W sensie pozytywnym idei gospodarki rynkowej nie da się określić precyzyjną definicją prawniczą, można jedynie powiedzieć, że musi to być gospodarka, której podstawowym motorem rozwoju mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo ma oddziaływać, ale których nie może zastępować własnymi decyzjami¹².

Postać słowna art. 20 Konstytucji, z uwagi na niedookreślone zwroty w nim występujące, nie ułatwia interpretacji i w konsekwencji ustalenia jego znaczenia normatywnego. Pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” i „wolność działalności gospodarczej” mają ustalone znaczenie w ekonomii i naukach społecznych oraz doktrynie prawa konstytucyjnego, szczególnie niemieckiej. Odwołanie się do tych ustaleń doktrynalnych umożliwia ich wykładnię. Na konieczność sięgania do takich zastanych znaczeń zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00¹³. A. Domańska wprost stwierdziła, iż „pojęcie społecznej gospodarki rynkowej nie stanowi (...) kategorii prawnej dającej się zdefiniować metodą jurydyczną”¹⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego zgodnie przyjmowano, że chociaż art. 20 Konstytucji RP nie zawiera definicji „społecznej gospodarki rynkowej”, to ma charakter normatywny. Z uwagi na postać słowną art. 20 zasadne jest pytanie: jaka norma prawna jest w nim wyrażona? Niewątpliwie jest to zasada konstytucyjna (argument z systematyki wewnętrznej Konstytucji). Niestety w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego nadal nie występuje jednolite rozumienie tego pojęcia. Rozwiązanie tego problemu jest możliwe przez odwołanie się do definicji pojęcia „zasada prawa” w teorii prawa. Powszechnie akceptowany w naukach prawnych jest podział na zasady prawa w znaczeniu opisowym i zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym (zaproponowany w 1974 r. przez szkołę poznańską¹⁵. Zasada prawa w znaczeniu opisowym to „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”¹⁶. Tak definiowana zasada prawa wyznacza kierunki działalności prawotwórczej i jest podstawą dla określonej praktyki interpretacyjnej (nakaz wykładni normy prawnej zwykłej w zgodzie z zasadą prawa).

12 L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

13 OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 38-39.

14 A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001, s. 107.

15 S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24-48. O różnych koncepcjach zasad prawa obszernie pisze M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, rozdział I.

16 Z. Ziemiński, *Teoria prawa, filozofia prawa a szczególowe nauki prawne*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995, z. 3, s. 43.

Trybunał Konstytucyjny (K 17/00, K 19/00) wskazywał zarówno na wynikający z zasady społecznej gospodarki rynkowej obowiązek prowadzenia przez państwo określonej polityki gospodarczej (w tym poprzez uchwalanie odpowiednich ustaw), jak i funkcję interpretacyjną elementów zasady społecznej gospodarki rynkowej (zob. przypisy 25 i 26). Zasada społecznej gospodarki rynkowej jest więc zasadą prawa w znaczeniu opisowym. Inaczej zasadą zasad (metaklauzula), która może być podstawą tworzenia szczegółowych rozwiązań prawnych. Art. 20 Konstytucji nie pozwala natomiast na konstruowanie żadnej konkretnej normy prawnej¹⁷.

Trybunał podkreślał konieczność komplementarnego rozumienia pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” jako formy ustroju gospodarczego. W koncepcji tej ustroj gospodarczy ma opierać się na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Przyjęcie tak rozumianej koncepcji państwa prawnego wyznacza także funkcje państwa w gospodarce. „Państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w gospodarce, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej, programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej, inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne”. Wynika z tego, że ustrojodawca polski zrezygnował z czysto liberalnego określenia ustroju gospodarczego, w którym wykluczona jest jakakolwiek forma ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Ingerencja państwa wymaga ustawowej konkretyzacji (urzeczywistnienia) społecznej gospodarki rynkowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego¹⁸ może ona polegać na:

- 1) tworzeniu funkcjonalnych gwarancji niezakłóconego działania przedsiębiorstw i rynku;
- 2) sterowaniu procesami rynkowymi poprzez kształtowanie i modyfikowanie już obowiązujących rozwiązań prawnych.

Zdaniem Trybunału „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”. Państwo zobowiązuje się do podejmo-

17 Tak: L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20*, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 532; B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 158. Odmienne stanowisko zajmuje K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20*, (w:) Konstytucja RP. Komentarz, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 521-522.

18 Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12 (OTK 2014, nr 5A, poz. 50).

wania działań, które łagodzą społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Do działań takich należy wprowadzanie rozwiązań prawnych, które zapewniają sprawiedliwy podział dochodów i ochronę słabszych uczestników rynku (pracowników czy konsumentów). Prowadzona przez państwo, w ramach konkretyzowania zasady społecznej gospodarki rynkowej, polityka socjalna ma przede wszystkim zapobiegać wykluczeniu społecznemu¹⁹.

Społeczna gospodarka rynkowa ma wpływ na charakter udziału państwa w życiu gospodarczym. W wyroku z dnia 7 maja 2001 r. sygn. K 19/00, Trybunał sformułował cztery podstawowe założenia takiej polityki:

- 1) prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej powinno być uzasadnione realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności winno służyć zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi;
- 2) działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co oznacza w szczególności zakaz preferencji dla podmiotów państwowych;
- 3) zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego działały w formach i zasadach rynkowych.

Interpretując pojęcia wymienione w art. 20 Konstytucji, należy pamiętać o powiązaniu tego artykułu z art. 2 wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości rynkowej. Treść art. 20 nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2. Pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” i „solidarność” mają swoje odniesienia do zasady państwa demokratycznego, natomiast pojęcie „dialog i współpraca partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego. Dlatego podstawy społecznej gospodarki rynkowej wykraczają poza wymienione w art. 20.

3. Ustalanie znaczenia normatywnego zasady społecznej gospodarki rynkowej

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada społecznej gospodarki rynkowej dość rzadko była powoływana jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Zdecydowanie częściej rolę wzorców kontroli stanowiły zasady szczegółowe w niej zawarte.

19 E. Mączyńska, *Społeczna gospodarka rynkowa – pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja*, (w:) Ład instytucjonalny w gospodarce, t. 2, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2006, s. 82.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00²⁰, stwierdził, iż cechami przyjętego przez polskiego ustrojodawcę w art. 20 Konstytucji modelu gospodarki są: **wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych**. Są to trzy podstawy (filary) społecznej gospodarki rynkowej. Oznacza to, że „w płaszczyźnie konstytucyjno-prawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, a 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 pożądany przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego”.

Pierwszą podstawą (filarem) społecznej gospodarki rynkowej jest wolność działalności gospodarczej²¹. Zasada ta może być pojmowana jako:

- 1) zasada ustrojowa na gruncie prawa publicznego;
- 2) podstawa konstruowania prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej²². Wolność działalności gospodarczej to podmiotowa wolność indywidualna²³, wolność prawnie chroniona²⁴. Doktryna prawa definiuje ją jako publiczne prawo podmiotowe (obronne, negatywne)²⁵.

Źródłem wolności gospodarczej nie jest prawo pozytywne. W wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08 Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca zakreśla natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje”²⁶.

Sfera wolności działalności gospodarczej obejmuje uprawnienia jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, których środkiem

20 OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 38-39.

21 Wyroki TK z dnia: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00 (OTK 2001, nr 3, poz. 56); 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03 (OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 116); 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 62); 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03 (OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 116); 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05 (OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 28); 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05 (OTK ZU 2006, nr 11A, poz. 169); 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 104); 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09 (OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 74); 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09 (OTK 2011, nr 3A, poz. 18); 18 lipca 2012 r., sygn. K. 14/12 (OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 82); 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12 (OTK ZU, nr 5A, poz. 50).

22 Wyroki TK w sprawach o sygn.: U 7/00, SK 24/02, SK 21/03, SK 9/03, K 29/06, SK 35/08, P 18/09.

23 Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03 (OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 116); 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03 (OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 116).

24 Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08 (OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 2). Por. M. Szydło, *Komentarz do art. 22, (w:) Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 605-606.

25 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20, (w:) Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 551-552 i powoływana tam literatura.

26 OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 2. Por. C. Kosikowski, *Zakres wolności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 9, s. 2.

ochrony jest skarga konstytucyjna²⁷. Doktryna prawa zaaprobowała stanowisko Trybunału Konstytucyjnego²⁸.

- 3) zasada odnoszona do indywidualnej działalności różnych podmiotów w sferze gospodarki. Jest więc jednym z fundamentalnych przejawów wolności jednostki (art. 31 ust.1 Konstytucji). Umieszczenie pojęcia „wolność działalności gospodarczej” w rozdziale I Konstytucji prowadzi do wniosku, że „nie należy wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej”²⁹.

Podmiotowy zakres konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej Trybunał określił w wyroku z dnia 7 maja 2001 r. sygn. K. 19/00, uznając, iż „wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”³⁰.

Podmiotami konstytucyjnie określonej wolności działalności gospodarczej są:

- 1) osoby fizyczne;
- 2) osoby prawne³¹ i inne ustawowo określone konstrukcje podmiotowe (podmioty zbiorowe, co mogłoby uzasadniać tezę o istnieniu kolektywnych wolności podstawowych³²). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „nie ma racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania standardów ochrony konstytucyjnej pewnych kategorii podmiotów jedynie z uwagi na ich konstrukcje prawną”³³. W wyroku z dnia 2

27 Wyroki TK z dnia: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33, s. 457); 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03 (OTK ZU 2004, nr 6A, poz. 56); postanowienie z dnia 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04 (OTK ZU 2005, nr 7A, poz. 85, s. 1024).

28 A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, (w:) Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, red. A. Jamróz, St. Bożyk, Białystok 2006, s. 144; L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., *op. cit.*, s. 6-8; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej...*, *op. cit.*, s. 9-10.

29 OTK ZU 2005, nr 10, poz. 116, s. 1361.

30 OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82, s. 479-480.

31 Wyroki TK z dnia: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 24); 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98 (OTK 1999, nr 5, poz. 96); 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 (OTK 2001, nr 4, poz. 82); 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09 (OTK 2011, nr 5A, poz. 39).

32 Zob. szerzej K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20*, (w:) Konstytucja RP..., *op. cit.*, s. 550.

33 Wyrok z dnia 24 lutego 2002 r., sygn. P 5/01 (OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 28).

czerwca 2003 r. do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w ramach gospodarki rynkowej dodano spółdzielnie pracy³⁴.

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie lat 1997-2008 wypowiadał się negatywnie co do możliwości objęcia konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej państwa i innych podmiotów publicznych³⁵. „Formuły wolnościowej nie można więc używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych”. Chociaż do niektórych wyroków składane były zdania odrębne, w których podkreślano konieczność interpretacji art. 20 Konstytucji w kontekście zakazu dyskryminowania jakichkolwiek podmiotów prawa³⁶. TK zmienił swoje stanowisko w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12, (niepubl.). Podmioty prawa publicznego są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności, o ile znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej jak osoby fizyczne i inne osoby prawne. Nowe stanowisko Trybunału spotkało się z aprobatą doktryny³⁷.

Pojęcie „działalności gospodarczej” na gruncie przepisów Konstytucji ma znaczenie autonomiczne (nie może być „utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa”³⁸). Konstytucyjne cechy konstytucyjnie ujętej działalności gospodarczej to: charakter zarobkowy (osiąganie zysku), ciągłość aktywności i dokonywanie, w sposób zawodowy, różnego rodzaju czynności takich, jak: prowadzenie produkcji, handlu, usług³⁹. W ustawodawstwie zwykłym priorytetowe i podstawowe znaczenie ma definicja zawarta w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁰. Wolność działalności gospodarczej obejmuje wolność: 1) podejmowania⁴¹; 2) prowadzenia (wykonywania)⁴²; 3) wyboru

34 Sygn. SK 34/01 (OTK ZU 2003, nr 6, poz. 48, s. 640).

35 K 19/00; SK 70/05; SK 67/05; SK 80/06.

36 Zdanie odrębne sędziego B. Zdziennickiego do postanowienia TK z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06 (OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 51).

37 M. Szydło, *Komentarz do art. 22*, (w:) Konstytucja RP..., *op. cit.*, s. 612-613.

38 Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09 (OTK ZU 2010, nr 2A poz. 13). Por. A. Żurawik, *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego. Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2013, s. 451-452.

39 Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08 (OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 2). Podobnie w sprawach o sygn.: SK 9/03; SK 21/03; SK 24/02.

40 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.

41 Wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09 (OTK ZU 2011, nr 3, poz. 18). W literaturze wprost pisze się o domniemaniu „swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego wynika z przepisów ustawowych” – S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza*, Przegląd Prawa Handlowego 1994, nr 9, s. 10.

42 Pogląd wyrażony w wyrokach TK z dnia: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00 (OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56); 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33); 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03 (OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 32); 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03 (OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 71); 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (OTK

formy organizacyjno-prawnej działalności⁴³; 4) konkurowania z innymi podmiotami⁴⁴; 5) zakończenia określonej działalności⁴⁵.

W procesie wykładni zasady wolności działalności gospodarczej stosujemy domniemanie interpretacyjne *in dubio pro libertate*⁴⁶ oraz technikę wykładni prawa wewnętrznego (krajowego) w zgodzie ze standardami europejskimi, także tymi, które wynikają z *acquis communautaire*⁴⁷.

Wolność działalności gospodarczej podlega ograniczeniom. Wynika to wprost z art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny”. Interpretacja tego przepisu wymaga ustalenia znaczenia zwrotu „ograniczenie wolności działalności gospodarczej” oraz wyjaśnienia relacji pomiędzy art. 22 a art. 31 ust. 3, który określa kryteria (przesłanki) konstytucyjności ograniczania przez państwo praw i wolności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., (sygn. SK 35/08)⁴⁸ zdefiniował:

- I. „właściwe ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (w rozumieniu art. 22) jako „takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Zakazy o charakterze bezwzględnym mogą dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego analizowanej wolności. W aspekcie przedmiotowym dotyczą one np. tych czynności, które nie mogą być przedmiotem skutecznej prawnie umowy cywilnoprawnej bądź stanowią przestępstwo”.
- II. „inne regulacje prawne, uciążliwe dla przedsiębiorców, (których TK) nie traktuje jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i 22 Konstytucji”. „Mają one charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie:

1) legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, 2)

ZU 2005, nr 6A, poz. 62); 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04 (OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 5); 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09 (OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 74).

43 Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01 (OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 44).

44 Wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05 (OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 1).

45 Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09 (OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 18).

46 Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02 (OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4, s. 58).

47 Stanowisko wyrażone w wyrokach TK z dnia: 27 września 1997 r., sygn. K 15/97 (OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 330); 20 marca 2000 r., sygn. K 27/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62); 24 października 2000 r., sygn. K 12/00 (OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255); 18 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02 (OTK ZU 2003, nr 1, poz. 4). Zob. też: A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, (w:) XV lat obowiązywania Konstytucji, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 17-18.

48 OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 2.

obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, 3) przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, 4) podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, 5) przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej (policja gospodarcza), 6) zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, 7) przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, 8) ochrony konkurencji i konsumentów, 9) obciążeń publicznoprawnych, 10) korzystania z pomocy publicznej, 11) przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, 12) kontroli i nadzoru państwowego”.

Stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny spotkało się z krytyką doktryny. M. Szydło podniósł, iż Trybunał nie podał jednoznacznych kryteriów odróżniania tych pojęć. Jednocześnie większość regulacji prawnych z drugiej grupy może mieć, w sensie legislacyjnym, postać względnie zakazu wykonywania działalności gospodarczej⁴⁹. Pogląd Trybunału wyrażony w powyższym wyroku nie jest też spójny z wcześniejszą linią orzecniczą. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że wolność działalności gospodarczej obejmuje wolność wyboru i jej wykonywania. Prowadzący działalność gospodarczą ma prawo do samodzielnego decydowania o formach i zakresie udziału w życiu gospodarczym i podejmowania, w tym zakresie, różnych działań faktycznych i prawnych (sygn. K 19/00, K 23/04, K 33/03).

Ustalenie dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej wymaga określenia wzajemnej relacji konstytucyjnych kryteriów ograniczenia wolności zawartych zarówno w art. 22, jak i art. 31 ust. 3. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, stwierdził, że „art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej”⁵⁰. W art. 22 wyrażona jest więc tzw. szczególna klauzula ograniczająca, zaś art. 31 ust. 3 zawiera tzw. ogólną klauzulę ograniczającą. Oznacza to, że uznanie danego

49 M. Szydło, *Komentarz do art. 22, (w:) Konstytucja RP..., op. cit.*, s. 615-616.

50 OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33. Podobnie w sprawie o sygn. K 23/04.

ograniczenia wolności działalności gospodarczej za dopuszczalne wymaga jednocześnie:

- 1) spełnienia przesłanek z art. 22 (przesłanka formalna „tylko w drodze ustawy” i przesłanka materialna „ważny interes publiczny”) i
- 2) przesłanki z art. 31 ust. 3 („konieczność w demokratycznym państwie” – zasada proporcjonalności). Zakazane jest także naruszanie istoty wolności działalności gospodarczej. W tym zakresie adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ograniczenia jest art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵¹.

Należy też wskazać na różnicę w sposobie określenia przesłanki formalnej: w art. 22 mamy zwrot „tylko w drodze ustawy”, a w art. 31 ust. 3 „tylko w ustawie”. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że występuje tutaj różnica merytoryczna. Pomiedzy tymi sformułowaniami nie zachodzi pełna identyczność. W przypadku regulacji granic wolności gospodarczej dopuszczalne jest odsyłanie pewnych uregulowań do rozporządzenia, o ile nie mają one zasadniczego znaczenia (sygn. P 11/ 98, P 24/05)⁵².

Zwrot „ważny interes publiczny” z art. 22 jest klauzulą generalną. Mieszczą się w niej zarówno wartości wymienione w art. 31 ust. 3, jak i niewymienione. Ustalenie jej treści normatywnej wymaga sięgnięcia także do innych przepisów konstytucyjnych art. 64, 65, 68 i 74 Konstytucji⁵³, jak i przesłanek pozakonstytucyjnych (sygn. Kp 1/09)⁵⁴. Wolności działalności gospodarczej nie mogą też ograniczać działania samorządów, które nie zrzeczają osób wykonujących zawody zaufania publicznego (art. 17 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Niedopuszczalne jest więc istnienie samorządu zawodowego, który ograniczałby wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej, o ile dany zawód nie jest zawodem zaufania publicznego⁵⁵.

W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej pod kątem materialnych przesłanek

51 Wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 (OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 69). Por. też: M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 98-104; *idem*, *Komentarz do art. 22*, (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 631-634. Na temat zasady proporcjonalności: A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, rozdz. IV i V; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 110-165.

52 Por. M. Szydło, *Komentarz do art. 22*, (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 620-626.

53 A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, St. Bożyk, Białystok 2006, s. 151; J. Zakolska, *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, poglądach doktryny i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Przegląd Sejmowy* 2005, nr 5, s. 13 i n.; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001, s. 53; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 84-85.

54 L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 22*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 575. Por. także: M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa*, (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik Warszawa 2006, s. 453-459.

55 Wyrok z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14 (OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 32) – odnośnie do samorządu urbanistów.

ograniczeń, szerszy od zakresu z art. 31 ust. 3 (sygn. K 23/04). W demokratycznym państwie prawnym „interes publiczny” musi wiązać się z poszanowaniem wolności indywidualnej, jak i „dobra wspólnego” z art. 1 Konstytucji (sygn. K 45/05).

Klauzula „ważny interes publiczny” z art. 22 obejmuje:

- 1) ochronę zdrowia publicznego, która uzasadnia np. ograniczenia reklamy alkoholu (sygn. K 2/02); ograniczenia prowadzenia gier hazardowych (sygn. P 14/04);
- 2) specyfikę danej dziedziny gospodarki np. rynku energetycznego, „co może stanowić podstawę do wprowadzenia ograniczeń o szerszym zakresie, niż w przypadku wolności o charakterze osobistym” (sygn. P 24/05); transportu lotniczego (sygn. K 28/01);
- 3) ochronę osób niepełnosprawnych (sygn. K 13/05);
- 4) obowiązek prowadzących działalność gospodarczą zgłaszania do certyfikacji na znak bezpieczeństwa wyrobów krajowych i importowanych, mogących stwarzać zagrożenie lub takich, które służą ratowaniu życia, zdrowia i środowiska (sygn. SK 21/03);
- 5) koncesjonowanie i kontrolowanie działalności polegającej na świadczeniu usług ochrony osób i mienia (sygn. SK 15/02).

Wolność działalności gospodarczej jest przejawem wolności umów, która opiera się na autonomii woli (autonomii prywatnej). Ordoliberalizm zakładał, że zasada swobody umów jest koniecznym warunkiem wolnej konkurencji i społecznej gospodarki rynkowej⁵⁶. Bez autonomii woli i wolności umów niemożliwe jest istnienie gospodarki rynkowej⁵⁷. Zasada swobody umów nie jest bezpośrednio wyrażona w żadnym przepisie Konstytucji RP. Stanowisko doktryny i Trybunału Konstytucyjnego także nie jest w tym punkcie jednolite.

W orzecznictwie TK znajdujemy trzy możliwe źródła swobody umów:

- 1) ogólna wolność każdego człowieka (art. 31 ust. 1)⁵⁸;
- 2) zasada wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22)⁵⁹. W sprawie o sygn. SK 24/02 Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż zasada swobody umów oznaczająca możliwość swobodnego określania treści umowy przez

56 W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, przeł. J. Kałużny, Poznań 2005, s. 316-319.

57 Por. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ K.C. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 7; R. Trzaskowski, *Granice swobody treści i celów umów obligacyjnych. Art. 353¹ K.C.*, Kraków 2005, s. 59.

58 Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02 (OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 10); 13 września 2005 r., sygn. K 38/04 (OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 92); wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04 (OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 153).

59 Wyroki TK z dnia: 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11 (OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 42); 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03 (OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 116); 13 września 2005 r., sygn. K 38/04 (OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 92).

strony, w tym określania ceny przedmiotu umowy, swobody wyboru decyzji co do zawarcia umowy, swobody wyboru stron umowy, jest w pewnym zakresie „związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej”, gdyż „rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmów popytu i podaży”⁶⁰. Podobnie w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, Trybunał Konstytucyjny ponownie potwierdził związek swobody umów z zasadą swobody działalności gospodarczej, która jest elementem zasady społecznej gospodarki rynkowej⁶¹.

- 3) komplementarność obu zasad. W wyroku z dnia 13 września 2005 r., sygn. K 38/04 Trybunał stwierdził, że „oba podejścia są w stosunku do siebie komplementarne i każde z nich z osobna nie wystarcza samodzielnie dla oddania znaczenia i istoty tej sfery aktywności uczestników obrotu prawnego. O ile bowiem fundament aksjologiczny zasady swobody umów opiera się silnie na zasadzie wolności, o tyle zasada swobody gospodarczej wyznacza bardzo wyraźnie konieczną konstytucyjnie sferę zastosowania zasady wolności umów, obejmując ją stosunki gospodarcze”.

Drugą podstawą społecznej gospodarki rynkowej jest własność prywatna. Stanowisko takie uzasadnia wykładnia językowa art. 20 Konstytucji. Ustrojodawca dopuszcza istnienie innych rodzajów własności (art. 165 ust. 1 – własność komunalna; art. 218 własność Skarbu Państwa). Wyraźnie przyznaje jednak priorytet własności prywatnej⁶². Świadczy o tym umieszczenie art. 20 w I rozdziale Konstytucji (argument z wykładni systemowej). Zasada własności prywatnej jest zasadą – dyrektywą. Wynikają z niej szczególnie obowiązki państwa w zakresie ochrony własności prywatnej. Zasada ta pełni funkcję ochronną, ponieważ „wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze”⁶³. Określenie „prywatna” wyraża funkcję aksjologiczną i jest wyrazem woli polskiego ustrojodawcy zerwania z dotychczasowym ustrojem gospodarczym, który opierał się na własności społecznej, w szcze-

60 OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33. Podobnie w wyroku z dnia 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 116, s. 1361). J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczenie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 66-70.

61 OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 5, s. 86.

62 M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość konstytucyjna*, (w:) Księga XX-lecia..., op. cit., s. 451-453.

63 Wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 61, s. 267).

gólności państwowej⁶⁴. Z zasady ochrony własności wynika także nakaz prowadzenia polityki prywatyzacyjnej⁶⁵ oraz zakaz prowadzenia przez państwo polityki, która narusza własność prywatną (np. poprzez nacjonalizację gałęzi gospodarki).

Własnością prywatną jest każda własność, która należy do jakichkolwiek innych podmiotów niż państwo i gminy i która służy bezpośrednio użytkownikowi publicznemu podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa i pozostającą w pozapaństwowym sektorze własności⁶⁶. W wyroku z dnia 2 czerwca 2003 r. SK 34/01 Trybunał doprecyzował katalog podmiotów własności prywatnej poprzez wyliczenie osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Własność prywatna nie może być jednak utożsamiana tylko z własnością przysługująca osobom fizycznym⁶⁷.

Ustalenie właściwego znaczenia pojęcia „własność” z art. 20 wymaga jego interpretacji z uwzględnieniem przepisów art. 21 i art. 64, które determinują treść własności jako prawa podstawowego. Dodatkowo w wyroku z dnia 24 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02 Trybunał dodał, że własność prywatna nie jest prawem absolutnym czy „nieskończonym”. Granice ochrony i treść prawa własności wyznaczają przepisy konstytucyjne, w szczególności zasada dobra ogółu i zasady demokratycznego państwa prawnego. Ograniczenie prawa własności jest również możliwe z uwagi na ważny interes publiczny (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Ustawodawca powinien jednak wskazać przyczyny ograniczenia i respektować zasadę proporcjonalności⁶⁸.

Trzecią podstawą (filarem) społecznej gospodarki rynkowej jest solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że powyższe zwroty, zamieszczone w art. 20 nie mają jasno ustalonej treści normatywnej. Należy je rozumieć jako pewne wartości, które winny stanowić podstawę funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Ustalenie ich znaczenia wymaga sięgnięcia do katolickiej nauki społecznej.

Przyjęta w Konstytucji RP koncepcja społecznej gospodarki rynkowej oznacza „koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyj-

64 Por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 116-117. Podobnie, L. Garlicki, *Uwagi do art. 20*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 10-11.

65 M. Granat, *Prawokonstytucyjne aspekty procesów reprivatyzacji i prywatyzacji w Polsce i państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) *Konstytucyjny ustrój państwa*. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin, 2000, s. 78.

66 Wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 61, s. 267).

67 Wyrok TK z dnia 21 października 2008 r., sygn. P 2/08 (OTK ZU 2008, nr 8, poz. 139); 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK 2000, nr 3, poz. 87).

68 OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 66, s. 860. Por.: J. Ciemniewski, *Niektóre problemy konstytucyjnej ochrony prawa własności*, (w:) *Księga XX-lecia...*, *op. cit.*, s. 467-480.

nego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przewyższenie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania” (K 17/00). Wymaga tego idea solidaryzmu społecznego, która jest źródłem powyższych wartości. Istotą solidaryzmu społecznego jest zgodność i wspólnota interesów wszystkich jednostek i grup społecznych, i zarazem obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Solidarność społeczna akcentuje także funkcje redystrybucyjną zasady sprawiedliwości społecznej. Oznacza to „konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji ustrojowej”⁶⁹. Trybunał Konstytucyjny nie wypracował jednolitego sposobu rozumienia pojęć „solidarności” czy „solidaryzmu”. Używa ich niekiedy zamiennie⁷⁰. Określa „solidaryzm” jako zasadę (sygn. SK 49/05, SK 96/06, SK 58/06), ideę (sygn. K 20/04) lub koncepcję społeczną (sygn. K 14/03)⁷¹.

Państwo ma obowiązek takiego kształtowania ładu gospodarczego, w którym współpraca i współdziałanie partnerów społecznych jest rzeczywiście możliwa. Celem współdziałania ma być realizacja dialogu społecznego jako wartości konstytucyjnej wspieranej przez zasadę dobra wspólnego⁷².

Zasada partnerstwa społecznego ma przede wszystkim znaczenie proceduralne. Pojęcie „dialog społeczny” zostało dookreślone w art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji. Ustawodawca ma obowiązek wprowadzenia w życie rozwiązań prawnych, które pozwolą na rozwiązywanie sporów społecznych w drodze negocjacji. Ustawodawca ma tutaj swobodę tworzenia szczegółowych rozwiązań prawnych. Działania państwa nie mogą być pozorne, mają być adekwatne i efektywne. Pozycja partnerów społecznych w tej procedurze powinna być równorzędna⁷³. Nie oznacza to, że „każda ustawa (akt normatywny) wymaga przeprowadzania obligatoryjnych konsultacji, i to w formie, na jaką zgodzą się wszyscy partnerzy społeczni”⁷⁴.

Konkretyzacja konstytucyjnej zasady dialogu społecznego nastąpiła wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu spo-

69 OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 39-40.

70 Wyrok z dnia: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06 (OTK 2008, nr 3A, poz. 40); 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00 (OTK ZU 2000, nr 8, poz. 294).

71 Szczegółowa analiza zob. A. Bielska-Brodziak, I. Bogucka, *Solidarność jako termin prawny i jego funkcjonowanie w praktyce orzeczniczej*, (w:) *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, red. A. Łabno, Warszawa 2012, s. 201-235.

72 M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, (w:) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 231.

73 Wyrok TK z dnia: 18 listopada 2002 r. sygn. K 37/01 (OTK ZU 2002, nr 6, poz. 82, s. 1067); 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12 (OTK ZU 2014, nr 5A, poz. 50).

74 Postanowienie TK z dnia 1 września 2002 r., sygn. K 17/02 (OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 68, s. 942).

łecznego⁷⁵. Obecnie reguluje te zagadnienia ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁷⁶.

75 Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm. Por. M. Matey-Tyrowicz, *Dialog społeczny jako instytucja konstytucyjna i europejska*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 79-84.

76 Dz.U. poz. 1240.