

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecnictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Cezary Banasiński – rozdziały: I–IV, VI, VII, X–XII

Hanna Gronkiewicz-Waltz – rozdział V

Krzysztof Jaroszyński – rozdziały: VIII, IX

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Remigiusz Kaszubski,

Joanna Róg-Dyrda, Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski – rozdział XIII

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-780-5
2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Prawo administracyjne gospodarcze	19
1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy	19
2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego	22
Rozdział II	
Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę	29
1. Uwagi wstępne	29
2. Merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego	30
3. Liberalna autonomia gospodarcza	32
4. Interwencyjny porządek gospodarczy	34
5. Etatystyczna gospodarka planowa	36
Rozdział III	
Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego	41
1. Pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego	41
2. Społeczna gospodarka rynkowa	46
3. Gospodarstwo rodzinne	58
4. Zasada zrównoważonego rozwoju	65
5. Konstytucyjne wolności i prawa ekonomiczne	72
5.1. Uwagi ogólne	72
5.2. Konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej, ochrony własności oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu	73
5.2.1. Wolność gospodarcza	73
5.2.2. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	82
5.2.3. Gwarancja własności	86

5.3. Proporcjonalność i równość jako przesłanki dopuszczalności ingerencji państwa w wolność i prawa obywateli w sferze gospodarczej.....	93
5.3.1. Zasada proporcjonalności	94
5.3.2. Zasada równości	99

Rozdział IV

Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki	105
1. Uwagi ogólne.....	105
2. Administracja bezpośrednia w sprawach gospodarczych.....	107
3. Administracja pośrednia w sprawach gospodarczych.....	119

Rozdział V

Pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego	127
1. Funkcje banku centralnego.....	127
2. Autonomia banku centralnego.....	128
3. Instrumenty oddziaływania na banki.....	130
4. Formy prawne działania.....	132
5. Współpraca z Europejskim Bankiem Centralnym	132

Rozdział VI

Gospodarka komunalna.....	135
1. Mienie jednostek samorządu terytorialnego.....	135
2. Istota gospodarki komunalnej.....	142
3. Zadania o charakterze użyteczności publicznej	148
4. Gospodarka komunalna wykonywana poza sferą użyteczności publicznej.....	154
5. Sposób i prawne formy wykonywania gospodarki komunalnej	158
5.1. Uwagi ogólne	158
5.2. Jednostki organizacyjne działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.....	160
5.3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	163
5.4. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy	165

Rozdział VII

Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy	169
1. Samorząd gospodarczy.....	169
1.1. Pojęcie samorządu gospodarczego.....	169
1.2. Zadania samorządu gospodarczego	171
1.3. Podstawowe instytucje samorządu gospodarczego.....	172
1.3.1. Uwagi ogólne.....	172

1.3.2. Samorząd gospodarczy rzemiosła	174
1.3.3. Samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców	177
1.3.4. Izby gospodarcze działające na podstawie ustawy o izbach gospodarczych	178
1.3.5. Izby gospodarcze działające na podstawie przepisów szczególnych	180
1.3.6. Samorząd rolniczy	181
2. Samorząd zawodowy	183
2.1. Prawna konstrukcja samorządu zawodowego	183
2.2. Pojęcie zawodu zaufania publicznego	183
2.3. Charakter prawny samorządu zawodowego	185
2.4. Zakres władztwa publicznoprawnego samorządu zawodowego	187

Rozdział VIII

Funkcje administracji gospodarczej	191
1. Pojęcie funkcji administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa	191
2. Klasyfikacja funkcji administracji gospodarczej	197
2.1. Uwagi ogólne	197
2.2. Funkcja regulacyjna	201
2.3. Funkcja reglamentacyjna	205
2.3.1. Zagadnienia wprowadzające	205
2.3.2. Działalność reglamentowana	208
2.3.3. Działalność koncesjonowana	215
2.3.4. Działalność wymagająca zezwolenia (licencji)	225
2.4. Funkcja nadzoru gospodarczego	228
2.5. Funkcja stymulacyjna	233

Rozdział IX

Przedsiębiorca	239
1. Pojęcie przedsiębiorcy w prawie publicznym	239
2. Definicja przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców	251
2.1. Przedsiębiorca	251
2.1.1. Uwagi ogólne	251
2.1.2. Osoby fizyczne	253
2.1.3. Osoby prawne	258
2.1.4. Jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną	262
2.2. Działalność gospodarcza	267
2.2.1. Uwagi ogólne	267
2.2.2. Działanie we własnym imieniu	272
2.2.3. Cel działalności gospodarczej	275
2.2.4. Przedmiot działalności gospodarczej	278

2.2.5. Działalność zawodowa	283
2.2.6. Sposób wykonywania działalności gospodarczej	285
2.3. Klasyfikacja przedsiębiorców	288
2.3.1. Uwagi ogólne	288
2.3.2. Przedsiębiorcy zagraniczni	291
2.3.3. Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy	310
3. Podstawowe prawa przedsiębiorcy	313
3.1. Gwarancje wolności działalności gospodarczej	313
3.2. Uprawnienia przedsiębiorcy	319
3.3. Kontrola przedsiębiorcy	327
4. Podstawowe obowiązki przedsiębiorcy	341
4.1. Uwagi ogólne	341
4.2. Obowiązki związane z podjęciem działalności gospodarczej	342
4.3. Obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	350

Rozdział X

Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki oraz gospodarowanie mieniem państwowym	353
1. Pojęcie prywatyzacji i jej systematyka	353
2. Prywatyzacja gospodarki w Polsce	358
3. Gospodarowanie mieniem państwowym i jego prywatyzacja	360

Rozdział XI

Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)	367
1. Uwagi ogólne	367
2. Prawo antymonopolowe	368
2.1. Zagadnienia ogólne	368
2.2. Praktyki ograniczające konkurencję	375
2.3. Ochrona konkurencji w drodze przeciwdziałania nadmiernej koncentracji	385
2.4. Postępowanie w sprawach antymonopolowych	388
3. Prawo pomocy publicznej	405
3.1. Istota oraz podstawy prawne regulacji pomocy publicznej w gospodarce	405
3.2. Pojęcie pomocy publicznej i jej formy	408
3.2.1. Uwagi ogólne	408
3.2.2. Pomoc ze źródeł publicznych	408
3.2.3. Selektywność korzyści gospodarczych	409
3.2.4. Przysporzenie przedsiębiorcy korzyści gospodarczych	410
3.2.5. Adresaci pomocy publicznej	410
3.2.6. Sposoby i formy udzielania pomocy publicznej	411

3.3. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej	412
3.3.1. Zakłócenie konkurencji i jednoczesny wpływ na handel wewnątrzspółnotowy	413
3.3.2. Wyłączenia z mocy prawa (wyłączenia automatyczne)	414
3.3.3. Wyłączenia fakultatywne (pomoc potencjalnie dopuszczalna)	415
3.3.4. Nadzór i monitorowanie pomocy publicznej	423
3.3.5. Postępowanie krajowe w sprawach pomocy publicznej	426

Rozdział XII

Publicznoprawne problemy ochrony konsumentów	429
1. Uwagi ogólne	429
2. Podstawy konstytucyjne ochrony konsumentów	431
3. Pojęcie konsumenta i jego ochrona	434
4. Organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów	439
5. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów	443
5.1. Uwagi wstępne	443
5.2. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów	444
5.2.1. Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji	446
5.2.2. Nieuczciwe praktyki rynkowe oraz czyny nieuczciwej konkurencji	447
5.2.3. Sprzedaż produktów finansowych niedopasowanych do potrzeb konsumenta	450
5.3. Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	451
5.4. Decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	455
6. Bezpieczeństwo produktów	457
7. Miejsce prawa ochrony konsumentów w systemie prawa	468

Rozdział XIII

Regulacja publicznoprawna rynku finansowego	471
1. Zakres regulacji prawnej	471
1.1. Stabilność finansowa	471
1.2. Zakres regulacji rynku bankowego	472
1.3. Zakres regulacji rynku ubezpieczeniowego	474
1.4. Zakres regulacji rynku kapitałowego	477
1.5. Zakres regulacji rynku usług płatniczych	482
2. Podmioty działające na rynku finansowym	486

2.1. Pojęcie banku	486
2.2. Pojęcie zakładu ubezpieczeń.....	487
2.2.1. Działalność ubezpieczeniowa	487
2.2.2. Zakład ubezpieczeń	489
2.2.3. Zakład ubezpieczeń w formie spółki akcyjnej	489
2.2.4. Zakład ubezpieczeń w formie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	490
2.2.5. Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń.....	491
2.3. Podmioty działające na rynku kapitałowym	492
2.3.1. Uwagi ogólne	492
2.3.2. Giełda Papierów Wartościowych.....	493
2.3.3. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	493
2.3.4. Domy maklerskie.....	494
2.3.5. Dostawcy usług finansowania społecznościowego	495
2.3.6. Fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne i fundusze emerytalne.....	495
2.3.7. Inne podmioty działające na rynku kapitałowym	499
2.4. Podmioty działające na rynku usług płatniczych	499
3. Tworzenie podmiotów działających na rynku finansowym	502
3.1. Postępowanie przy tworzeniu banków.....	502
3.2. Postępowanie przy tworzeniu zakładu ubezpieczeń.....	503
3.3. Postępowanie przy tworzeniu domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych.....	504
3.4. Postępowanie przy tworzeniu krajowej instytucji płatniczej	505
4. Gospodarka finansowa banków i zakładów ubezpieczeń	506
4.1. Gospodarka finansowa banków	506
4.1.1. Zakres regulacji.....	506
4.1.2. Fundusze własne	506
4.1.3. Płynność finansowa	507
4.1.4. Adekwatność kapitałowa	507
4.1.5. Limit koncentracji zaangażowań.....	508
4.1.6. Postępowanie naprawcze. Likwidacja i upadłość banków	508
4.2. Gospodarka finansowa zakładów ubezpieczeń	509
4.3. Gospodarka finansowa instytucji płatniczej.....	511
4.3.1. Wymogi kapitałowe oraz dotyczące funduszy własnych.....	511
4.3.2. Ochrona środków klientów	512
5. Nadzór nad rynkami finansowymi	513
5.1. Modele organizacyjne nadzoru nad rynkami finansowymi	513
5.2. Komisja Nadzoru Finansowego	516
5.3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru bankowego	530

5.4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego	530
5.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru nad rynkiem kapitałowym	532
5.6. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru płatniczego	533
5.7. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji podmiotów działających na rynku finansowym.....	535
5.7.1. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji banków....	535
5.7.2. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji zakładów ubezpieczeniowych.....	536
5.7.3. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku kapitałowym.....	537
5.7.4. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku dostawców usług płatniczych.....	538
5.8. Nadzór makroostrożnościowy	538
6. Systemy gwarancyjne na rynku finansowym.....	540
6.1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny	540
6.2. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.....	548
6.3. System rekompensat administrowany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	550
7. Inne środki ingerencji państwa na rynku finansowym w celu ochrony interesu publicznego	551
7.1. Wyłączenia tajemnicy bankowej.....	551
7.2. Regulacja dystrybucji ubezpieczeń	553
7.3. System ubezpieczeń obowiązkowych	556
7.4. Podstawowe zasady oferty publicznej papierów wartościowych	558
7.5. Obowiązki informacyjne.....	560
Bibliografia	561
Skorowidz	571
Autorzy	581

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
- rozporządzenie nr 1/2003 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.Urz. WE L 1 z 2003 r., s. 1)
- rozporządzenie nr 139/2004 – rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.Urz. UE L 24, s. 1)
- rozporządzenie nr 575/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 648/2012 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 448/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.)

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

Czasopisma

EPS	-	Europejski Przegląd Sądowy
GP	-	Gazeta Prawna
KPP	-	Kwartalnik Prawa Publicznego
M. Pod.	-	Monitor Podatkowy
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
PiP	-	Państwo i Prawo
PiZS	-	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	-	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPE	-	Przegląd Prawa Europejskiego
PPH	-	Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Gosp.	-	Prawo Gospodarcze
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	-	Samorząd Terytorialny

Inne

BFG	-	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
CEIDG	-	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CSR	-	corporate social responsibility
EBC	-	Europejski Bank Centralny (European Central Bank)
EFTA	-	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
ESBC	-	Europejski System Banków Centralnych
ESPI	-	Elektroniczny System Przekazywania Informacji
EUNB	-	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
GPW	-	Gięda Papierów Wartościowych
IH	-	Inspekcja Handlowa
KDPW	-	Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
KNF	-	Komisja Nadzoru Finansowego
MOP	-	Międzynarodowa Organizacja Pracy
NBP	-	Narodowy Bank Polski
NFI	-	Narodowy Fundusz Inwestycyjny
NSA	-	Naczelnny Sąd Administracyjny

OECD	- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
PKD	- Polska Klasyfikacja Działalności
PKWiU	- Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług
SA	- sąd apelacyjny
SKOK	- spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa
SN	- Sąd Najwyższy
SOKiK	- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	- Trybunał Konstytucyjny
UKE	- Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	- Urząd Regulacji Energetyki
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Oddawana do rąk Czytelnika praca *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne* jest nowym wydaniem podręcznika akademickiego, uwzględniającym zmiany w przepisach dotyczących szeroko rozumianej działalności gospodarczej, jakie zaistniały od poprzedniej edycji. Stąd niniejsza książka różni się od poprzednich wydań.

Podręcznik został przygotowany w Zakładzie Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, kierowanym przez profesor Hannę Gronkiewicz-Waltz.

Przygotowując niniejszą publikację, zespół Autorów dążył do przekazania nie tylko teoretycznej wiedzy prawniczej, lecz także ogromu praktycznych doświadczeń. Pod tym względem zespół jest unikatowy. W jego skład wchodzi osoby o wielkim doświadczeniu praktycznym – w tym była Prezes NBP, potem wiceprezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, była Prezydent m.st. Warszawy; były prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; były prezes Urzędu Transportu Kolejowego; były prezes Rady Giełdy Papierów Wartościowych i partner międzynarodowych kancelarii prawnych Weil, Gotshal & Manges, a następnie Linklaters; były dyrektor w Związku Banków Polskich itd. Wszyscy Autorzy, obok uznanej pozycji akademickiej, mają rozległe doświadczenie z praktyki życia gospodarczego, co przy nauczaniu tego właśnie przedmiotu jest bardzo istotne.

Książka niniejsza jest przeznaczona przede wszystkim dla studentów studiów prawnych do nauki przedmiotu nazywanego w programach nauczania wydziałów prawa publicznym prawem gospodarczym albo też administracyjnym prawem gospodarczym. Obie te nazwy bywają używane wymiennie i oznaczają ten sam przedmiot – za granicą również określane dwiema nazwami: *droit public économique* lub *droit administratif économique*, *öffentliche Wirtschaftsrecht* lub *Wirtschaftsverwaltungsrecht* czy *public business law* – o kluczowym znaczeniu dla współczesnych prawników.

Szeroka wiedza z zakresu publicznego prawa gospodarczego jest niezbędna każdemu prawnikowi zajmującemu się prawnymi aspektami działalności gospodarczej. W różnych obszarach życia gospodarczego państwo wkracza z różną siłą, poddając niektóre

obszary daleko idącej reglamentacji. Praktycznie każda większa transakcja czy operacja gospodarcza będzie w jakimś stopniu regulowana przez publiczne prawo gospodarcze.

Dzisiaj reglamentacja ta jest nie tylko dziełem konkretnego państwa – wiele obszarów jest objętych daleko idącą regulacją Unii Europejskiej. Co więcej, dochodzi do unifikacji rozwiązań w skali światowej, nie tylko przez kopiowanie unormowań przyjętych w innych krajach, lecz także przez daleko posuniętą współpracę rządów i przedstawicieli instytucji nadzorczych, właściwie w skali całego świata. Wiąże się to z globalizacją gospodarki, świadomością potrzeby zabezpieczania tych samych interesów w każdym kraju.

Prawnik doradzający przedsiębiorcom w ich działalności gospodarczej musi uwzględniać aspekt ekonomiczny, w jakimś stopniu staje się też doradcą finansowym. Musi wiedzieć, jakie skutki ekonomiczne wywoła zastosowanie określonej instytucji prawnej. Stąd potrzeba poszerzania wiedzy ekonomicznej przez studentów, którzy zamierzają się specjalizować w prawie gospodarczym. Nie dziwi to, że część studentów uczęszczających na seminaria z tego przedmiotu studiuje też na kierunkach ekonomicznych. Zrozumienie i prawidłowa interpretacja przepisów publicznego prawa gospodarczego wymagają znajomości idei, które legły u podstaw wydania tych przepisów. Szczególnie tej gałęzi prawa nie można interpretować w oderwaniu od założeń, jakie przyświecały ustawodawcy, i wykształconych praktyką reguł postępowania na rynku. Dlatego Autorzy tej publikacji starają się wyjaśnić źródła przyjętych rozwiązań normatywnych.

Przekazujemy ten podręcznik Czytelnikowi i będziemy wdzięczni za wszelkie uwagi dotyczące jego treści.

Autorzy

Rozdział I

PRAWO ADMINISTRACYJNE GOSPODARCZE

1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy

Punktem wyjścia rozważań wokół problematyki prawa administracyjnego gospodarczego jest określenie przedmiotu oddziaływania norm tego prawa, jakim jest gospodarka. Koncepcja prawa administracyjnego gospodarczego zakłada, że takie pojęcia jak „gospodarka” i „gospodarowanie” są znane i zdefiniowane. 1

Gospodarkę określa się najczęściej z punktu widzenia wymiernych ilościowo danych, obrazujących wielkości dotyczące zatrudnienia, wartość majątku, obrotu oraz – przede wszystkim – wielkość dochodu narodowego i jego zróżnicowanie w zależności od poszczególnych gałęzi. 2

W tym ujęciu, typowym dla prawa budżetowego i nauki o statystyce, gospodarka jest pojęciem zbiorczym, obejmującym przemysł, handel, transport, rzemiosło, rolnictwo itd. Ten sposób definiowania gospodarki, kładący nacisk na formalne granice tego pojęcia, odzwierciedla wyłącznie **ujęcie statyczne** gospodarki. Stąd też konieczne jest jego dopełnienie aspektem funkcjonalnym gospodarki.



! **W ujęciu funkcjonalnym (materialnym), typowym z kolei dla teorii ekonomii**, 3
gospodarka to proces rozstrzygnięć społeczeństwa i jego członków dotyczący wykorzystywania środków produkcji do wytworzenia różnych dóbr i zarazem proces rozstrzygnięć odnoszących się do przydziału tych dóbr jednostkom i ich grupom społecznym. Innymi słowy, jest to całość działań gospodarczej polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami nabywców. Elementem istotnym tej definicji jest akcentowanie **gospodarowania jako określonego rodzaju ludzkiego zachowania (postępowania)**.

Funkcjonalne (materialne) ujęcie gospodarki nie wskazuje kryteriów, na podstawie których można by określić ludzkie postępowanie z punktu widzenia tego przedmiotu działania, jakim jest proces gospodarowania. Cechą ujęcia funkcjonalnego jest przede

wszystkim traktowanie gospodarki i gospodarowania jako procesu dynamicznego, a to oznacza, że istotą tego procesu jest specyficzna relacja między celem i metodą działania.

Z punktu widzenia **celu gospodarowania** proces ten jawi się jako swoiste zadanie zaspokojenia potrzeb człowieka, od strony zaś **sposobu urzeczywistnienia** tego celu podstawą gospodarowania jest zasada racjonalnego działania. Łącząc oba te elementy – cel i metodę działania – można stwierdzić, że z punktu widzenia materialnego **gospodarka oznacza proces zaspokajania potrzeb człowieka, realizowany w sposób sprzyjający możliwie najmniejszemu nakładowi środków.**


Materialne ujęcie gospodarki zawiera pewną dozę konwencji typowej dla zjawisk wszechogarniających i zarazem zmiennych w czasie. Istotne jest jednak to, że traktując gospodarkę jako pewien **oparty na ludzkim działaniu** system społeczny, trzeba stwierdzić, że materialne ujęcie gospodarki oparte jest na założeniu **istnienia koordynacji działań jednostkowych, dokonywanych w ramach podziału pracy.**

- 4 Mechanizmem, który najpełniej realizuje proces uzgodnień jednostkowych w sferze zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, jest **rynek.**
- 5  Pojęciem **rynku** obejmuje się najczęściej mechanizm, za pośrednictwem którego kupujący i sprzedający oddziałują wzajemnie na siebie, aby określić ilość dobra i usługi¹. Reprezentując podaż i popyt, sprzedawcy i nabywcy uczestniczą tym samym w kształtowaniu popytu i podaży, jak też zachodzących między nimi zależności. Rynek jest przy tym **zjawiskiem społecznym działającym jak system informacyjny**, który podaje dane o źródłach nabycia towarów, ich cenach oraz innych wartościach transakcji, jak np. jakości. Sprawność takiego systemu informacyjnego uzależniona jest od reguł określających cechy produktu (usługi) oraz systemu miar i wag. Bez tych dwóch elementów nie byłoby żadnego rynku globalnego; pojęcie rynku należałoby odnosić do każdej pojedynczej transakcji.
- 6  **Rynek spełnia wiele funkcji społecznych.** Patrząc przez pryzmat wzajemnej relacji rynku i konkurencji, przyjmuje się w literaturze, że do **samoregulacyjnych funkcji rynku** należą zwłaszcza:
- 1) wycena dóbr;
 - 2) dostarczanie źródeł obiektywnej informacji m.in. o cenach, popycie i podaży;
 - 3) racjonalizacja wykorzystania zasobów prowadząca do równowagi w gospodarce;
 - 4) weryfikacja społecznej przydatności produkcji (świadczenia usług);
 - 5) proces alokacji, czyli przemieszczanie się zasobów pracy, środków produkcji oraz kapitałów do tych dziedzin działalności gospodarczej, które przynoszą największe zyski i są najbardziej efektywne.

¹ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 2009, s. 59.

Znajdujący się u podstaw rynku konkurencyjny mechanizm koordynacji działań przedsiębiorców tworzy **rynkowy system gospodarczy**, czyli taki system, w którym wysokość cen rynkowych zmienia się w zależności od istniejącego popytu i podaży.

Elementem systemu rynkowego nadającym mu określone ramy instytucjonalne jest regulacja prawna. Historia gospodarcza potwierdza, że każda uczestnicząca w podziale pracy gospodarka społeczna potrzebuje wewnątrznie spójnego porządku prawnego. Truizmem jest twierdzenie, że bez prawa ani nie byłoby coraz bardziej skomplikowanego procesu wymiany, ani też nie byłyby zdolne do funkcjonowania w sposób trwały typowe dla współczesnej gospodarki ponadosobowe formy przedsiębiorczości uczestniczące w obrocie jako przedsiębiorcy (np. spółki). W społecznej rzeczywistości gospodarka wykonywana jest jako proces i jako działanie jednostkowe, w ramach prawa i zgodnie z porządkiem prawnym. Nie istnieje żadna wolna od prawa gospodarka.

 Ramy prawne gospodarowania tworzą, po pierwsze – **konstytucyjnoprawne gwarancje: wolności gospodarczej, swobody dysponowania własnością prywatną oraz wolności zrzeszania się w celach gospodarczych**, będące filarami gospodarki rynkowej. Wolności te zakładają, sięgające tradycji filozofii liberalnej, **rozdzielenie państwa i gospodarki (społeczeństwa)**, w następstwie którego obywatele, działając na rynku, korzystają z określonej sfery wolnego od ingerencji państwa nieskrępowanego gospodarczego działania.

7

Po drugie – ramy prawne gospodarowania tworzy regulacja prywatnoprawna zakładająca uporządkowane relacje między uczestnikami rynku, oparta na zasadzie swobody kontraktowej i równości stron stosunku prawnego.

Po trzecie – integralnym elementem systemu gospodarczego są także te regulacje, których treścią jest **porządkowanie gospodarki przez państwo w imię realizacji celów publicznych**. Już z samej swobody umów i wolności zrzeszania się wynika niebezpieczeństwo dominacji władzy rynkowej, grożące zachwianiem mechanizmu konkurencji, leżącego u podstaw skutecznie funkcjonującego rynku. System gospodarczy ukierunkowany wyłącznie na zachowanie autonomii obywateli na rynku nie gwarantuje ani realizacji wielu celów społecznych i gospodarczych przez państwo, ani też nawet zachowania mechanizmu konkurencji. Koniecznym dopełnieniem prywatnej autonomii jednostek w sferze gospodarczej i zarazem swobodnego, rynkowego mechanizmu koordynacji ich działań jest regulacja administracyjnoprawna ukierunkowana na realizację celów określanych każdorazowo w danym czasie i w konkretnych warunkach przez państwo.

2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego

- 8 **Prawo administracyjne gospodarcze dotyczy ingerencji państwa w sferę gospodarki** i obejmuje zespół norm prawnych, które regulują zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwa w sferze gospodarki.
- 9 **Od strony materialnej** prawo administracyjne gospodarcze daje się zrekonstruować w płaszczyźnie celów i zadań państwa w gospodarce. **Przedmiot tego prawa odnosi się bowiem do państwowego oddziaływania na gospodarkę w takim zakresie, w jakim – legitymowany przez zasadę państwa prawnego – interes publiczny uzasadnia wkroczenie państwa w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i praw wykonywanych na rynku.** Przedmiot tego prawa uzasadniony jest tym samym jego historyczną genezą jako prawa, które pojawiło się w następstwie, znajdującego się w obszarze interesu publicznego, porządkującego oddziaływania państwa na gospodarkę, gwarantującego poszanowanie wolności gospodarczej i zarazem przeciwdziałającego zagrożeniom, jakie niesie jej niekontrolowane wykonywanie. Prawo to jest efektem wzrastającej ingerencji państwa w gospodarkę w celu koniecznego, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenia gospodarczej autonomii podmiotów gospodarczych. Specyfika pojawiających się problemów w toku wykonywania działalności gospodarczej skutkowałą wzrostem zakresu regulacji prawnej ukierunkowanej m.in. na ochronę konkurencji, regulację wolnych zawodów czy funkcjonowania związków zawodowych. Decydującym impulsem do rozwoju prawa administracyjnego gospodarczego stały się zwłaszcza koncepcje interwencjonistyczne i znajdujące się u ich podstaw założenie koniecznego powiązania wolności gospodarczej wykonywanej na rynku w sposób autonomiczny z odpowiedzialnością państwa za niezakłócony przebieg procesów gospodarczych. Koncepcje te wykreowały też grunt dla dynamicznego rozwoju współczesnego prawa administracyjnego gospodarczego.
- 10 **Od strony formalnej** prawo administracyjne gospodarcze tworzą **przepisy o organizacji i postępowaniu organów władzy publicznej i innych podmiotów** wykonujących zadania administracji publicznej, właściwych w sprawach ingerencji w stosunki gospodarcze.



Prawo administracyjne gospodarcze, podobnie jak inne obszary prawa administracyjnego, należy analizować każdorazowo w kontekście unormowań konstytucyjnych. Dotyczy to nie tylko tych regulacji konstytucyjnoprawnych, które mają za przedmiot unormowania odnoszące się bezpośrednio do gospodarki, lecz także tych przepisów Konstytucji RP, w tym przepisów ustrojowych, które choć nie odnoszą się bezpośrednio do gospodarki, to jednak oddziałują na treść i kształt prawa administracyjnego gospodarczego.

Ze względu na teoretycznoprawną jedność prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego można powiedzieć, że **prawo administracyjne gospodarcze jest skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym odnoszącym się do gospodarki**. Prawo konstytucyjne zawiera podstawowe zasady będące zarazem zasadami ogólnymi prawa administracyjnego gospodarczego. Zasady te należy rekonstruować, opierając się na tych postanowieniach Konstytucji RP, które odnoszą się do zasad ustroju gospodarczego, systemu praw i wolności jednostki w sferze gospodarczej, a także konstytucyjnie określonych powinności państwa w sferze gospodarczej. Wynikając ze wspólnego źródła ideowego, jakim jest preambuła Konstytucji RP, zasady te tworzą jednolitą całość.



Oznacza to, że z konstytucyjnego punktu widzenia porządek prawny w gospodarce wyznaczają przede wszystkim:

- 1) **zasada społecznej gospodarki rynkowej** jako podstawa ustroju gospodarczego;
- 2) **zasada gospodarstwa rodzinnego** jako podstawa ustroju rolnego;
- 3) **zasada zrównoważonego rozwoju**;
- 4) **podstawowe wolności i prawa ekonomiczne**;
- 5) **konstytucyjne powinności państwa w sferze gospodarczej**.

Istotne znaczenie mają także ustrojowe **zasady demokratyzmu, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz zasady proporcjonalności i równości**; wywołują one bowiem ważne implikacje dla trybu stanowienia i stosowania norm prawa administracyjnego gospodarczego, a także dla treści norm tego prawa.

Elementami charakteryzującymi prawo administracyjne gospodarcze są przede wszystkim: specyfika zakresu przedmiotowego oraz związane z tym przedmiotem **charakterystyczne sposoby oddziaływania państwa** na gospodarkę, jak również niejednokrotnie **szczególne procedury postępowania**.

Zakres przedmiotowy prawa administracyjnego gospodarczego jest pochodną przede wszystkim: konstytucyjnych powinności państwa w gospodarce, modeli gospodarki, rozstrzygnięć politycznych znajdujących się u podstaw aktualnej w danym czasie polityki gospodarczej czy wreszcie procesu integracji europejskiej. Wielość celów działania państwa wobec gospodarki wynikających z powyższych uwarunkowań, a zwłaszcza pojawianie się stale nowych zadań państwa w gospodarce sprawia, że prawo administracyjne gospodarcze pozostaje co do treści i zakresu przedmiotowego otwarte i wyjątkowo zmienne. Prawo administracyjne gospodarcze jest przede wszystkim prawem materialnym, określa bowiem zadania państwa oraz środki ich realizacji przez administrację publiczną. Stąd też materialne prawo administracyjne gospodarcze tworzą te regulacje prawne, które wskazują zadania oraz środki i formy prawne ingerencji państwa w gospodarkę.

- 12 **Specyfika sposobów oddziaływania państwa na gospodarkę** wykracza poza klasyczną działalność reglamentacyjną i policyjną administracji, realizowaną w drodze systemu koncesji, zezwoleń, zgód, licencji czy zakazów (nakazów) określających jednostronnie reguły wykonywania działalności gospodarczej. Przykładem nowych sposobów oddziaływania na gospodarkę mogą być obowiązki regulacyjne, które mogą zostać nałożone na przedsiębiorców działających w sektorach regulowanych; obowiązkiem takim jest np. wskazanie sposobu kształtowania cen lub wręcz wskazanie ich poziomu maksymalnego bądź ich zatwierdzanie, narzucenie obowiązku zawarcia umowy czy nakaz świadczenia określonych usług. **Współczesne państwo oddziałuje także na gospodarkę w sposób pośredni** przez ustalanie ekonomicznych warunków wykonywania działalności gospodarczej w drodze kształtowania np. stóp procentowych czy ulg podatkowych. Z prawnego punktu widzenia adresat takiego oddziaływania jest w swoim postępowaniu wolny. Stosowanie tych środków stanowi pewien rodzaj wymiany prawnej o faktycznych konsekwencjach. Rzeczywisty obszar swobody działania adresata zależy w praktyce od wysokości ulgi (przywileju) względnie obciążenia. Tego rodzaju środki prawne, podobnie jak subwencje i dotacje dla przedsiębiorców, służą różnym celom gospodarczym, np. wspieraniu inwestycji, badań naukowych czy promocji zatrudnienia. Innym przykładem tego rodzaju oddziaływania na warunki prowadzenia działalności gospodarczej jest powoływanie **specjalnych stref ekonomicznych** pełniących funkcję instrumentu rozwoju regionalnego. **Państwo oddziałuje również na gospodarkę** w drodze **działań faktycznych**, które zmieniają warunki rynkowe prowadzenia działalności gospodarczej, np. **pionowa konsolidacja** państwowego sektora energetycznego nigdy nie pozostanie obojętna dla konkurencji prywatnej i prowadzenia działalności w tym sektorze. Powyższe środki prawne stosowane są systemowo i dotyczą niejednokrotnie kilku obszarów oddziaływania państwa na gospodarkę (obrotu towarowego i kapitałowego, rynku pracy, rynku międzynarodowego i in.).
- 13 Również **normy proceduralne** prawa administracyjnego gospodarczego wykraczają poza klasyczne postępowanie administracyjne unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawstwo gospodarcze wprowadza niejednokrotnie postępowania typu szczególnego, jak np. postępowanie antymonopolowe, wobec którego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane są jedynie subsydiarnie, czy postępowanie regulacyjne.
- 14 Do elementów charakterystycznych prawa administracyjnego gospodarczego należy zaliczyć także to, że wraz z postępem międzynarodowej integracji gospodarczej przestaje ono być wyłącznie prawem wewnętrznym.

Czynnikiem kształtującym współczesne prawo administracyjne gospodarcze jest bliski związek tego prawa z procesem międzynarodowej, a zwłaszcza europejskiej integracji gospodarczej. Prawo to nie jest wyłącznie prawem wewnętrznym. Jego elementem istotnym są także, w coraz szerszym zakresie, normy „prawa międzynarodowej

integracji gospodarczej². Stałe rozszerzanie zakresu reglamentacji międzynarodowej stosunków gospodarczych, będące następstwem współpracy między narodami i państwami, powoduje wzajemne przenikanie się gospodarczego prawa międzynarodowego i prawa administracyjnego gospodarczego.

Szczególnie znamienna dla procesu międzynarodowej integracji gospodarczej stała się doktryna **neoliberalizmu**, u której podstaw znalazło się m.in. założenie potrzeby odrzucenia protekcjonizmu państwowego na rzecz rozwoju ponadnarodowych stosunków gospodarczych. Przejawem neoliberalnej koncepcji gospodarki europejskiej jest zwłaszcza instytucja **unii celnej**, w której zniesieniu ceł między członkami unii towarzyszy jednoczesne ustanowienie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi. Doktryna neoliberalizmu znalazła się u podstaw konstrukcji i zasad działania Unii Europejskiej.

! Bezpośrednim rezultatem prawnomiędzynarodowej reglamentacji gospodarczej jest **zjawisko uniformizacji systemów prawnych dotyczących gospodarki, czego wyrazem jest zwłaszcza harmonizacja prawa gospodarczego w ramach Unii Europejskiej**. Jego efektem jest ukształtowanie się „europejskiej przestrzeni prawnej”³. Ze względu na skalę zjawisko to jest swoistym fenomenem w kształtowaniu się narodowych systemów prawnych państw członkowskich Unii w sferze gospodarczej. Normy prawa Unii Europejskiej wyznaczają kierunki ewolucji oraz treść prawa administracyjnego gospodarczego.

Prawo gospodarcze Unii Europejskiej stanowi system normatywny wywodzący się z zobowiązań traktatowych państw członkowskich i wprowadzony w życie przez ustawodawstwo w celu stworzenia wspólnego ponadnarodowego rynku europejskiego. Prawo to koncentruje się na unormowaniach, których funkcją jest **stworzenie podstaw aktywności gospodarczej obywateli ponad granicami gospodarek narodowych**, opartej na zasadzie traktowania narodowego i w ramach wolności konkurencji na rynku ponadnarodowym. Ponadto cechą tego prawa jest występowanie **norm instytucjonalnych**, których przedmiotem są kompetencje organów Unii Europejskiej, tworzące podstawy do kształtowania treści unormowań prawa gospodarczego wewnętrznego, a także powoływanie organów sądowych stojących na straży przestrzegania tych przepisów.

! Specyfika prawa gospodarczego Unii Europejskiej sprawia, że **treść norm prawa administracyjnego gospodarczego staje się w znacznej mierze pochodną rozstrzygnięć zapadających w wymiarze ponadnarodowym**. Proces ten pogłębia się w miarę tempa i zakresu integrowania się gospodarek narodowych. Skala zjawiska


² J. Gilas, *Międzynarodowe prawo gospodarcze*, RPEiS 1993/1, s. 10.

³ R. Szafarz, *Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994, s. 7.

jest na tyle istotna, że prowadzi do ograniczenia swobody ustawodawcy narodowego w regulowaniu samodzielnie i autonomicznie zagadnień gospodarczych.

Ograniczenie parlamentów krajowych w ich funkcji prawodawczej w sferze gospodarki stanowi istotny element charakteryzujący proces tworzenia „europejskiej przestrzeni prawnej”. Z drugiej jednak strony nie można pomijać celu uniformizacji norm prawa administracyjnego gospodarczego w ramach europejskiej integracji gospodarczej. Spojrzenie wyłącznie jednostronne na proces dostosowania prawa narodowego do unormowań prawa unijnego, prowadzące do tezy o „wypłukiwaniu” państw z ich konstytucyjnych kompetencji do kształtowania systemu prawnego w gospodarce, jest mało przydatne z punktu widzenia naukowego.

Uniformizacja prawa gospodarczego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celów wynikających z procesu europejskiej integracji gospodarczej. Należy brać pod uwagę, że proces ten następuje wśród państw o zbliżonym stopniu rozwoju gospodarczego, których władze publiczne poddane są konfrontacji ze zbliżonymi problemami gospodarczymi, takimi jak cykle koniunkturalne, ochrona konkurencji, wyrównywanie różnic rozwoju regionalnego czy ochrona środowiska naturalnego. Proces europejskiej integracji gospodarczej jest jednym ze sposobów ich rozwiązania – koncepcją na realizację długofalowych interesów narodowych.

- 15  Prawo administracyjne gospodarcze staje się w procesie europejskiej integracji gospodarczej coraz bardziej ukierunkowane na ochronę tradycyjnych wartości gospodarki rynkowej, postrzeganych jednakże w skali ponadnarodowej. **Cechą europejskiej integracji gospodarczej jest zachowanie liberalnych reguł w gospodarczych stosunkach międzynarodowych, a zwłaszcza zasad otwartego rynku inwestycji, pracy i usług oraz rynku towarowego.** Otwartość rynku ponadnarodowego mają gwarantować normy, których funkcją jest zachowanie konkurencji i zarazem powstrzymanie się państw członkowskich przed działaniami protekcyjnymi. W efekcie następuje przeformułowanie treści interesu publicznego, leżącego u podstaw prawa administracyjnego gospodarczego. Celem działania państwa przestaje być w znacznej mierze ochrona rynku krajowego, a staje się nim przede wszystkim zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej w zintegrowanym, ponadnarodowym rynku europejskim, opartym na swobodnym przepływie towarów, usług, siły roboczej i kapitału.
- 16 Prawo administracyjne gospodarcze opiera się na tych samych podstawach, na których zbudowany jest cały system prawa. W świetle Konstytucji RP powszechnymi **źródłami prawa administracyjnego gospodarczego** są:
- 1) **Konstytucja;**
 - 2) **ratyfikowane umowy międzynarodowe;**
 - 3) **ustawy oraz rozporządzenia;**
 - 4) **prawo miejscowe.**

W tym katalogu szczególne miejsce zajmują **źródła prawa międzynarodowego gospodarczego**. Zgodnie bowiem z Konstytucją RP ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy; ta sama zasada dotyczy aktów prawnych wydawanych przez organizację międzynarodową, o ile normy ją tworzące taki skutek przewidują (art. 91 Konstytucji RP)⁴.

W najszerszym zakresie reguła ta dotyczy **prawa unijnego**. Katalog źródeł tego prawa obejmuje:

- 1) normy **Traktatu o Unii Europejskiej** oraz **Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (prawo pierwotne)**, a także
- 2) **wiążące rozporządzenia, dyrektywy i decyzje** oraz **niewiążące zalecenia czy wytyczne (prawo wtórne)**.

Należy podkreślić, że znaczenie i specyfika unormowań prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do stosunków gospodarczych wywołuje istotne skutki w sferze systematyki źródeł prawa administracyjnego gospodarczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowana została teza, zgodnie z którą przepisy art. 9, 87 ust. 1 oraz art. 90–91 Konstytucji RP, odnoszące się do źródeł prawa, wyrażają zasadę jednolitości systemu prawnego, w którego skład wchodzi zarówno akty prawne ustanowione przez prawodawcę krajowego, jak i uregulowania aktów prawa unijnego (a także prawa międzynarodowego); obie grupy aktów prawnych objęte są konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, co oznacza, że system prawa obowiązujący na terytorium RP ma charakter wieloskładnikowy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oba te podsystemy prawa powinny koegzystować na zasadzie wzajemnej „przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”⁵. W świetle tego wyroku przepisy Konstytucji RP tworzą podstawy koncepcji multicytryczności systemu prawa polskiego, w tym prawa administracyjnego gospodarczego⁶.

⁴ Szerzej C. Banasiński, *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)*, PPE 1997/3, s. 5.

⁵ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

⁶ E. Łętowska, „Multicytryczność” współczesnego systemu prawa i jego konsekwencje, PiP 2005/4, s. 3.

Rozdział II

DOKTRYNALNE PODSTAWY INGERENCJI PAŃSTWA W GOSPODARKE

1. Uwagi wstępne

Współczesny porządek gospodarczy jest efektem historycznej ewolucji oddziaływania państwa na gospodarkę. Stąd też **omówienie wzajemnych zależności między państwem a gospodarką w płaszczyźnie historycznoprawnej przybliży specyfikę administracyjnego prawa gospodarczego**, moment jego ukształtowania oraz strukturę norm tego prawa; ułatwia ponadto zrozumienie treści obowiązującego porządku prawnego w gospodarce. Treść administracyjnego prawa gospodarczego jest bowiem efektem ewolucji wpływu określonych wyobrażeń politycznych i społecznych, wyrosłych na gruncie historycznego rozwoju, na rolę państwowości i gospodarki. 17

W doktrynie prawa administracyjnego gospodarczego **oddziaływanie państwa na gospodarkę próbuje się najczęściej usystematyzować z punktu widzenia epok historycznych** i odpowiadających im specyficznych cech wzajemnej relacji między państwem a gospodarką. U podstaw tego rodzaju systematyki znajduje się jednocześnie założenie o konieczności zawężenia analizy relacji państwa i gospodarki do tych epok historycznych, które charakteryzuje – używając sformułowania Maxa Webera – swoisty „**duch kapitalizmu**”, określane również jako „**etos gospodarczy**”, oznaczający **kapitalistyczne zorganizowanie stosunków produkcji, ukierunkowanie na rozwój przemysłu** w gospodarce narodowej. 18


Tak określona relacja między państwem a gospodarką w obszarze europejskim sięga swoimi korzeniami XVII w. i **pozwala wyodrębnić:**

- 1) **merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego;**
- 2) **porządek liberalny;**
- 3) **interwencjonistyczny porządek gospodarczy.**


Powyższe trzy koncepcje politycznogospodarcze odzwierciedlają różny, z punktu widzenia prawnego, zakres i odmienną treść oddziaływania państwa na gospodarkę.

Niejako na drugim biegunie analizy wzajemnej relacji między państwem a gospodarką znajduje się koncepcja **etatystycznej gospodarki planowej**.

2. Merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego

- 19  Następstwem wykrystalizowania się współczesnego państwa, które zastąpiło skomplikowaną strukturę wczesnofeudalnych zależności panującego i poddanych, było pojawienie się gospodarki terytorialnej i zarazem gospodarki narodowej jako całości, w miejsce dotychczasowych małych lokalnych rynków, niejednokrotnie oddzielonych wewnętrznymi cłami. Konstrukcji gospodarki zintegrowanej terytorialnie odpowiadała najpełniej wzajemna relacja między ekonomią i polityką, oparta na ideach **merkantylizmu** (wł. *mercantile*, od *mercante*, czyli kupiec), których **podstawą był pogląd o kwitnącej gospodarce jako warunku skutecznego panowania**. Stąd też formuła merkantylizmu upatrywała w państwie najwyższą instytucję, która miała na celu równomierny rozwój gospodarki narodowej i dzięki temu osiągnięcie dobrobytu państwa i „szczęśliwości” narodu (eudajmonizm).

W Europie Środkowej tak pojęte założenia wzajemnej relacji państwa i gospodarki znalazły swoje odzwierciedlenie w idei **kameralizmu**, której istotą było nie tyle osiąganie zysku handlowego, ile gromadzenie środków pieniężnych panującego (stąd nazwa tego nurtu – łac. *camera*, czyli skarbiec). Kameralizm – jako środkowoeuropejska odmiana myśli merkantylistycznej – był przez ponad wiek dominującym kierunkiem rozwoju porządku gospodarczego na tym obszarze Europy.

- 20  **Merkantyлизм (kameralizm) był systemem ekonomicznym, którego głównym celem było zbudowanie potęgi politycznej państwa na bazie jego potęgi gospodarczej.** Konsekwencją takiego założenia było to, że merkantyлизм stał się porządkiem gospodarczym państw rządzonych absolutnie i przejawiał się w **centralizacji oddziaływania na gospodarkę**.

W okresie tym ujednolicono system miar i wag, dokonano likwidacji ceł wewnętrznych, rozbudowano sieć dróg, drobiazgowo uregulowano wykonywanie rzemiosła i handlu. Integrację wewnętrzną gospodarki realizowała też **standaryzacja systemu podatkowego**. W okresie merkantylizmu istotnym elementem rozwoju gospodarki stała się także **zmiana treści i funkcji własności**: w miejsce własności opartej na osobistym przywileju wyłączności posiadania własność zaczęto postrzegać jako prawo oparte na posiadaniu własnego majątku, niezależnie od form jego przejawiania się oraz sposobu nabycia i wykorzystania. Gospodarkę narodową konsolidował także protekcjonizm celny.

Merkantylizm (kameralizm) jako koncepcja gospodarki tylko pozornie był zorientowany na rynek. Wprawdzie szeroko popierane było rzemiosło, ale poparcie państwa w tym zakresie miało na celu nie tyle wzmocnienie rzemiosła i promowanie gospodarczych działań poddanych, ile zadania o charakterze centralnogospodarczym. Rozwój przemysłu miał pomnażać narodowe bogactwo i wzmacniać siłę państwa. **Protekcjonizm celny sprzyjał przy tym** ochronie gospodarki narodowej, zwłaszcza wyrobów gotowych, oraz popieraniu eksportu dóbr będących w nadmiarze na rynku krajowym. Nie bez znaczenia dla protekcjonizmu tego okresu było, tkwiące u podstaw merkantylistycznej ekonomii, założenie o określoności bogactwa świata, co w praktyce oznaczało, że mechanizm wymiany oparty jest na korzyści jednego podmiotu kosztem drugiego; zależność tę traktowano przy tym uniwersalnie, niezależnie od skali wymiany odnosząc do pojedynczych podmiotów, jak też wymiany między gospodarkami narodowymi. 21

Podwaliny pod koncepcję merkantylizmu stworzył J.B. Colbert, któremu przypisuje się nie tylko protekcjonizm celny, mający zapewnić konkurencyjność krajowej gospodarki, lecz także rozwój sektora publicznego gospodarki. Specyfiką epoki merkantylizmu było bowiem tworzenie przez państwo własnych manufaktur i kopalń, których rozwój, zwłaszcza w XVIII w., doprowadził do rozkwitu gospodarki tego okresu, co zapewniło państwu nowe źródła dochodów. Znamienne dla tego okresu jest także **przejęcie przez państwo niektórych usług o charakterze użyteczności publicznej**, jak np. poczty czy utrzymania i budowy dróg. 22

Organizacyjną podstawą działań państwa w sferze gospodarczej stała się w okresie rozkwitu doktryny merkantylizmu racjonalnie zorganizowana biurokracja. Niemalże w całej Europie doszło do instytucjonalnego rozwoju państwa. Politycznogospodarcza aktywność państwa tego okresu pozostawała w bezpośrednim związku z powstawaniem współczesnego państwa terytorialnego. Narzędziem tego rozwoju stały się **podatki**. Podatki tworzyło państwo, ale właśnie one stały się instrumentem współkształtującym samo państwo i jego instytucje administracyjne. Podstawą istoty podatku jest zawsze powołanie odpowiedniego organu państwa, którego rozwój pociąga za sobą rozwój innych organów państwowych. **Merkantylizm był** zatem nie tylko epoką gospodarczą i określoną koncepcją gospodarki narodowej, lecz także **okresem narodzin i rozwoju administracji gospodarczej**. 23



Rozwój administracji gospodarczej nastąpił zwłaszcza w XVIII w., pod wpływem rozwoju idei okresu oświecenia i myśli J.J. Rousseau. O ile jednak we Francji nie przeprowadzono wówczas poważniejszych reform, o tyle szerokiej recepcji burżuazyjnej myśli oświecenia dokonano w niektórych monarchiach Niemiec, a także w Austrii za panowania Marii Teresy i Józefa II. Warto odnotować pojawienie się w Austrii w 1746 r. Dyrekcji Handlowej oraz w 1789 r. – urzędu *Directorium in Publicis et Cameralibus*, a następnie utworzenie samodzielnego urzędu, jakim była Rada Handlowa ds. Handlu i Przemysłu, do której obowiązków należało popieranie przemysłu narodowego oraz nadzorowanie państwowych


manufaktur i fabryk. Na przykładzie Austrii widać najpełniej ewolucję teorii merkantyliżmu, która u schyłku XVIII w. uzyskała rangę systemu naukowego i rozwinęła się z czasem, wraz z uzupełnieniem o niektóre idee prawa naturalnego, w koncepcję oświeconego absolutyzmu, z jego znajomością metod administrowania majątkiem publicznym, nowoczesną instytucją podatków, kredytu publicznego, bankowością, a nade wszystko – kontrolą nad całością finansów państwa.

- 24 Idee merkantyliżmu przełomu XVII i XVIII w. doprowadziły nie tylko do znacznego rozwoju przemysłu, lecz także do dominacji interesów kapitału przemysłowego, dla którego porządek merkantylizacyjny, z jego założeniem nadrzędności interesu państwa, stał się hamulcem dalszego rozwoju. Stąd też jeszcze w okresie merkantyliżmu przedstawiciele fizjokratyzmu, a także prekursorzy ekonomii klasycznej, jak W. Petty, D. Hume czy R. Cantillon, nadali zupełnie nowy impuls ówczesnym poglądom na funkcjonowanie gospodarki, jak też na wzajemną relację między państwem a gospodarką. Zwrócili oni uwagę, że gospodarka, jako mechanizm oparty na racjonalnym ludzkim działaniu, musi prowadzić do naturalnej równowagi, co wynika z samoregulacyjnej właściwości rynku, który koordynuje działania jego uczestników realizujących swoje interesy indywidualne. Idea samoregulacji jako mechanizmu gwarantującego sprawne funkcjonowanie gospodarki została rozwinięta zwłaszcza w pracach A.R. Turgota, który sformułował kategorię interesu osobistego jako podstawę swobodnej wymiany towarów i tym samym wolnego rynku. Turgot, podobnie jak fizjokraci, dokonał w ten sposób antycypacji idei niewidzialnej ręki rynku A. Smitha i stworzył przez to szersze perspektywy dla późniejszych, liberalnych koncepcji rynku wolnego od państwa.

3. Liberalna autonomia gospodarcza

- 25 Doktryna liberalizmu pojawiła się równoległe z krytyką państwa absolutystycznego, opartego w swoim stosunku do jednostki na policyjnie zorientowanym gospodarczym dobrobycie poddanych, bazującym na merkantylizacyjnych ideach silnego gospodarzo i finansowo państwa.

W przeciwieństwie do merkantyliżmu **liberalizm akcentował, że gospodarka to działalność wielu uczestniczących w obrocie jednostek**. Jeżeli zatem merkantyliżm opierał się na myśleniu gospodarczym ukierunkowanym na cele państwa, to punktem wyjścia liberalizmu stało się założenie, że **cele kolektywne (państwa) opierają się na celach jednostek**.

 **Liberalizm, odzwierciedlając dążenie do wolności gospodarczej i zarazem politycznej (łac. *libertas*, czyli wolność), uzasadniał racjonalność kapitalistycznego sposobu produkcji.**

Źródeł liberalizmu gospodarczego należy poszukiwać w doktrynie fizjokratów stworzonej przez **F. Quesnaya**, który głosząc panowanie przyrody, wysunął **tezę o konieczności powstrzymania się państwa przed ingerowaniem w gospodarkę**, gdyż ta, będąc naturalnym organizmem, ma **zdolność samoregulacji**. 26

Porządek społeczny powinien w efekcie opierać się na **trzech filarach prawa natury: własności, wolności gospodarowania i wolności osobistej**, których zwieńczeniem może być dopiero porządek prawny¹. Bliski fizjokratom **V. de Gournay** uchodził już za twórcę liberalizmu gospodarczego, głosił hasła koniecznej wolności działania (fr. *laissez faire, laissez passer* – „pozwólcie czynić”, „pozwólcie przechodzić”)².

Teoretycznoekonomiczne podstawy gospodarki rynkowej stworzyli przede wszystkim czołowi **przedstawiciele ekonomii klasycznej: A. Smith i D. Ricardo**. **Krytykując koncepcje merkantylizmu oraz myśli fizjokratycznej, zaprezentowali oni zamknięty system gospodarki, oparty na zasadzie „wolnej gry sił ekonomicznych”** jako podstawie rozwoju gospodarczego. Zgodnie z tą koncepcją porządek gospodarczy powstaje przez wolność obywateli na rynku, na którym w pełni autonomiczni w swoich działaniach gospodarujący obywatele oferują swoje towary i usługi w ramach podziału pracy i zgodnie z nadrzędną zasadą wolnej konkurencji³. Nie ma zatem podstaw do ingerencji państwa w gospodarkę – „gospodarujący obywatel zna najlepiej potrzeby rynku”⁴. 27

! Z punktu widzenia wzajemnej relacji między państwem a gospodarką **doktryna liberalizmu przeciwstawiała się reglamentacji gospodarki przez państwo na rzecz nieskrępowanej wolności jednostek w gospodarce**. Stąd też liberalizm można określić jako porządek gospodarczy, którego istotą jest **wolność działania obywateli na rynku**, której odpowiada równoczesne **ograniczenie państwowego oddziaływania na gospodarkę**. 28

W myśl doktryny liberalizmu działanie państwa w sferze gospodarczej powinno się sprowadzać do **stworzenia porządku prawnego umożliwiającego swobodny obrót gospodarczy**. W pozostałych kwestiach oddziaływanie państwa powinno następować wyjątkowo i w tych dziedzinach, w których wskutek obrotu gospodarczego występowałyby zagrożenie dóbr osobistych i prawnych osób trzecich (życia, zdrowia, własności) lub dóbr powszechnych. Zadania państwa w tym zakresie stanowiły szczególnie obszar prawa porządkowego (policja gospodarcza), którego celem i treścią było odsunięcie od obywatela zagrożeń bezpieczeństwa oraz porządku publicznego.

¹ F. Quesnay, *Pisma wybrane*, Warszawa 1928.


² Szerzej H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 24.

³ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, Warszawa 1954, s. 9 i n.


⁴ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa 1957, s. 89.

- 29 Podstawową przesłanką polityczno-prawnej realizacji idei liberalizmu stało się **przyznanie obywatelom wolności gospodarczej wykonywanej na rynku na równych prawach**. Wolność gospodarcza została zagwarantowana prawnie we Francji w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., do której odwołują się kolejne konstytucje Republiki Francuskiej, począwszy od pierwszej konstytucji jakobińskiej z 1791 r., w Europie Środkowej zaś – po okresie Wiosny Ludów, przykładowo w Ordynacji Przemysłowej Związku Północnoniemieckiego z 1869 r. Dokumenty te określane są jako „produkt *par excellence* gospodarczego liberalizmu” – przyznają bowiem obywatelom swobodę działalności gospodarczej, realizowaną w sposób równy dla wszystkich. Konsekwencją urzeczywistniania idei liberalizmu było też powstrzymanie się państwa od reglamentacji gospodarki prawnej, rezygnacja z kontroli cen, a także z ustanawiania ceł wwozowych mających chronić rodzimą gospodarkę.

W myśl koncepcji liberalizmu gospodarczego podstawowym zadaniem państwa miało być wyłącznie zagwarantowanie zewnętrznego i wewnętrznego porządku będącego polityczno-prawnym warunkiem sprawnie funkcjonującego rynku. W tak – z założenia negatywnie – określanej państwowości **pozytywnym zadaniem państwa** stało się przede wszystkim **zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli** oraz **sprawnie funkcjonującego systemu infrastrukturalnego** we wszystkich jego zakresach, począwszy od obrotu pieniądza, aż po rozbudowę dróg publicznych.

- 30  Liberalizm zakładał w konsekwencji: po pierwsze – **rozdział gospodarki i państwa**, po drugie zaś – **rezygnację z gospodarczego dobrobytu obywateli jako celu państwa**. Działalność gospodarcza stała się wyłącznie kwestią samych podmiotów zainteresowanych, które decydowały, co i jak mają produkować. Znamienne dla epoki liberalizmu było także wycofanie się państwa z prowadzonej działalności gospodarczej; nieruchomości, manufaktury i przedsiębiorstwa należące do państwa uległy w szerokim zakresie wyprzedazy.

4. Interwencjonistyczny porządek gospodarczy

- 31  U schyłku XIX w. pojawiły się **problemy gospodarcze, którym doktryna liberalna nie była w stanie przeciwdziałać**. Okazało się, że rozwój gospodarczy nie ma charakteru stałego, lecz następuje na przemian z kryzysami gospodarczymi. Praktycznie od wielkiego załamania giełdowego w Austrii w 1873 r., a następnie w Niemczech i Stanach Zjednoczonych Ameryki depresja dotknęła całą gospodarkę światową i trwała z przerwami do 1895 r. Okazało się również, że rozwój gospodarki prowadzi do drastycznych nierówności ekonomicznych, redukujących równość szans na rynku, która znajdowała się u podstaw doktryny liberalizmu. Umowy kartelowe między przedsiębiorcami i monopolizacja gospodarki spowodowały przy tym, że istotnie ograniczona została konkurencja będąca podstawowym warunkiem sprawnie funkcjonującego rynku.

Skutkiem tych nowych zjawisk gospodarczych i społecznych, które pojawiły się pod koniec XIX w., była **rewizja doktryny liberalnej z jej generalnym założeniem skrajnego dualizmu państwa i gospodarki**.


Coraz większą rolę zaczęły odgrywać **konceptje interwencjonistyczne**, których wyrazem było – po okresie kryzysu z 1895 r. – **zerwanie przez prawie całą Europę** (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Belgii i Holandii) **z zasadą wolnego handlu i powrót do protekcyjnistycznego systemu celnego**. Taryfy celne wprowadzone zostały m.in. przez Niemcy (1879), Francję (1879), a także Stany Zjednoczone Ameryki (1890). Punkt ciężkości we wzajemnej relacji między państwem a gospodarką zaczął przesuwać się zdecydowanie od neutralności państwa w sferze gospodarczej w kierunku wzrastającego, wielostronnego wpływania przez państwo na gospodarkę.

32

Charakterystyczne jest przy tym, że zwrot w stronę państwa interweniującego w procesy gospodarcze związany był z wzrastającą **tendencją do artykulacji grupowych interesów w gospodarce**, których instytucjonalizacja tworzyła materialne podstawy do powstawania **masowych partii politycznych**. Zwrot ten prowadził z jednej strony do mobilizacji władzy państwowej przez związki interesów do silnej ingerencji w gospodarkę, z drugiej zaś – do wkraczania przez państwo w procesy gospodarcze niejako z „własnych motywów”, wśród których podstawowe znaczenie miało zagwarantowanie stabilizacji stosunków politycznych i społecznych. Państwo zaczęło przy tym ponownie uczestniczyć w gospodarce. Po pierwszej wojnie światowej, wskutek tworzenia własnych przedsiębiorstw, a także częściowo w następstwie nacjonalizacji, istotnym podmiotem gospodarczym stało się państwo. Znamienne jest to, że pierwsze dyskusje dotyczące ograniczenia udziału kapitału publicznego w gospodarce pojawiły się w Europie właśnie w okresie międzywojennym.

Interwencjonizm nie tworzy jednej spójnej teorii, lecz z punktu widzenia metodologicznego stanowi pewnego rodzaju syntezę zasad merkantylizmu i liberalizmu.

33

 Za twórcę interwencjonizmu gospodarczego uważa się **J.M. Keynesa**, który odrzucił teorie ekonomii klasycznej oparte na założeniu, że samoregulacyjny rynek prowadzi do stałego wzrostu gospodarczego z tym argumentem, że wzrost inwestycji i efektywności pracy przy jednoczesnym wzroście bezrobocia sprzyja powstawaniu kryzysu gospodarczego. W efekcie gospodarką rządzą cykle koniunkturalne, czyli wahania koniunktury w okresach kilkuletnich przy utrzymującym się długookresowym trendzie wzrostu gospodarczego Keynes odrzucił tym samym paradygmat liberalny „niewidzialnej ręki rynku” na rzecz „widzialnej ręki państwa”; państwo powinno czuwać nad stanem gospodarki, utrzymując ją w stanie równowagi. **Makroekonomiczne oddziaływanie państwa na gospodarkę powinno mieć na celu uniknięcie problemów, które jeszcze się nie pojawiły**⁵. Dlatego też państwowego oddziaływania na gospodar-

34

⁵ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956, s. 314 i n.

kę nie powinno się ograniczać do regulacji o charakterze prywatnoprawnym oraz do ingerencji władczej w sferze polityki gospodarczej. Państwo powinno oddziaływać przy pomocy polityki monetarnej i fiskalnej **bezpośrednio na proces inwestycji** – obniżania stóp procentowych zmniejszających koszty inwestycji, stosowania ulg inwestycyjnych w **systemie podatkowym** i ratowania upadających przedsiębiorstw, a nawet bezpośredniego transferu pieniędzy w rynek za pomocą bezpośrednich inwestycji państwa; może to wprawdzie prowadzić do powstania publicznego zadłużenia, lecz prowadzi do pobudzenia gospodarki i przeciwdziałania recesji.



Interwencjonizm w pracach Keynesa dał początek globalnemu oddziaływaniu przez państwo na procesy gospodarcze. Myśl ta, w mniejszym lub większym zakresie, znalazła swoje odzwierciedlenie praktycznie we wszystkich współczesnych koncepcjach funkcjonowania gospodarki. Prototypem dzisiejszego interwencjonizmu stała się w latach 30. XX w., oparta na konstrukcji państwa administrującego (*administrative state*), polityka okresu **Nowego Ładu Gospodarczego** w Stanach Zjednoczonych (*New Deal*). Do istniejących już instrumentów oddziaływania na rynek, takich jak ustawy antymonopolowe Shermana i Claytona z lat 1890 i 1914, dołączono nowe instrumenty oddziaływania państwa, związane z interwencjonizmem podatkowym jako sposobem promowania rozwoju gospodarczego oraz ustawodawstwem cenowym.

Interwencjonizm państwowy początku XX w., tworząc podstawy wzrastającego znaczenia aktywnej polityki gospodarczej, dał jednocześnie początek rozwojowi współczesnego administracyjnego prawa gospodarczego, które jako pojęcie „klasycznej” jurysprudencki praktycznie nie istniało.

Interwencjonizm państwowy jest zasadą rządzącą wzajemnymi relacjami państwa i gospodarki także współcześnie.

5. Etatystyczna gospodarka planowa

- 35 **Model gospodarki zarządzanej centralnie, typowy dla tzw. państw socjalistycznych,** nie jest efektem ewolucji systemu rynkowego. Model ten zakładał bowiem odrzucenie rynku jako mechanizmu koordynacji działań jednostkowych. Uzasadnienie rezygnacji z mechanizmu popytu i podaży, jako metody alokacji środków inwestycyjnych i koordynacji rozwoju gospodarczego, oparto na pracach **K. Marksa** i **F. Engelsa**, w myśl których zasadniczym źródłem sprzeczności gospodarki kapitalistycznej jest istnienie prywatnej własności środków produkcji, powodujące nie tylko nierówności społeczne (niesprawiedliwy podział klasowy), lecz także marnotrawstwo sił i środków w procesie alokacji, ukierunkowanej na indywidualny zysk kapitalisty. Obaj autorzy, koncentrując się na krytyce kapitalizmu, nie odrzucali jednak rynku jako mechanizmu uzgodnień działań jednostkowych w gospodarce. Dlatego też można powiedzieć, że **model**

gospodarki planowej jest bardziej efektem praktyki politycznej niż wyrazem spójnej koncepcji teoretycznej.

PD Początkowo w Związku Radzieckim, a następnie we wszystkich europejskich państwach socjalistycznych **rynek zastąpiono planem centralnym**, określającym wielkość produkcji narodowej i jej strukturę, stosownie do potrzeb gospodarki i społeczeństwa. **Własność indywidualną znacjonalizowano**, co miało służyć eliminacji powiązań rynkowych i nadaniu jednocześnie pracy charakteru bezpośrednio społecznego. W modelu tym nie było zatem miejsca na wolność gospodarczą i liberalne założenie dualizmu państwa i gospodarki. Zasady planowości oraz jedności własności państwowej znalazły swoje odzwierciedlenie w postanowieniach ówczesnych konstytucji państw socjalistycznych, tworząc **konstrukcję jedności państwa i gospodarki**, w której państwo, oddziałując na gospodarkę, łączyło kompetencje wypływające z władztwa państwowego z całokształtem uprawnień właściciela.

PD W **początkowym okresie funkcjonowania gospodarki planowej** rozwój gospodarczy oparto w całości na **metodzie nakazowo-rozdzielczej**. Polegała ona na tym, że decyzje państwa, przełożone na zadania planu centralnego i ujęte w postaci wskaźników wielkości i struktury produkcji oraz nakładów, ulegały dezagregacji na kolejne szczeble zarządzania gospodarką aż do przedsiębiorstw państwowych włącznie. Nakazowy charakter zawartych w planie centralnym wskaźników oznaczał obowiązek wykonania wynikających z nich zadań jako prawnie wiążących. Powodowało to ukształtowanie pozycji prawnej przedsiębiorstw państwowych na wzór podmiotów wykonawczych wskaźników planowych. Zupełnemu brakowi uprawnień przedsiębiorstw państwowych do decydowania o kierunkach produkcji i rozwoju odpowiadała jednocześnie możliwość nieograniczonej ingerencji organów administracji w sferę działania tych przedsiębiorstw. Wyłączało to w praktyce ekonomiczne funkcje odpowiedzialności majątkowej przedsiębiorstw państwowych. Charakterystyczne dla tej metody było swoiste upodobnienie się procesu organizowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa państwowe do systemu pracy organów administracji państwowej.

36

Próby reformowania gospodarki planowej, podejmowane na Węgrzech w latach 60., a w Polsce w latach 70. i 80. XX w., zmierzały do zmiany charakteru prawnego planowania przez odejście od wskaźników dyrektywnych na rzecz indykatywnego charakteru norm planowych. Instrumentem koordynacji działań gospodarczych pozostawał nadal plan centralny, lecz nie wiązał on bezpośrednio przedsiębiorstw państwowych. Realizację norm planowych miały zapewnić tzw. instrumenty ekonomiczne, do których zaliczano przede wszystkim szeroko rozumiane ceny urzędowe, takie jak cła, stopy amortyzacji, ceny kredytu bankowego itp. Przedsiębiorstwom przyznano jednocześnie prawną samodzielną wzmocnioną elementem samorządności.

37

Reformy te się nie powiodły. Możliwość wprowadzenia modelu gospodarki etatystycznej, opartej na instrumentach ekonomicznych, traktowanych jako odniesione do planu centralnego wielkości określające warunki gospodarowania, poddana była istotnym ograniczeniom. Dotyczyło to zwłaszcza cen towarów, które w następstwie braku mechanizmu rynkowego ustalającego ich wielkości w sposób obiektywny nie stanowiły rzeczywistych przesłanek prawidłowych rozstrzygnięć gospodarczych przedsiębiorstw. Charakterystyczne dla skutków tych reform były możliwości płacowe przedsiębiorstw, niepozostające w relacji do ich wyników ekonomicznych, jak również rozbieżność między treścią planów przedsiębiorstw a ustaleniami planów centralnych.



Konsekwencją tych trudności stało się występowanie typowego dla gospodarki planowej zjawiska – **im mniejszy postęp w dziedzinie zaspokajania potrzeb społecznych przez państwo, tym silniejsza tendencja do zwiększania zakresu funkcji władczych organów administracji wobec przedsiębiorstw państwowych.** Każdorazowo trudności gospodarcze stanowiły swoistą legitymację do powrotu do starych, w pełni nieefektywnych metod planowania i zarządzania gospodarką państwową, u których podstaw znajdował się niezmiennie, mający swoje konstytucyjnoprawne podstawy, **ideologiczny dogmat o nadrzędności interesu społecznego w gospodarce i supremacji państwa w stosunkach gospodarczych.**

38 Tak pojmowana gospodarka centralnie sterowana przetrwała do dzisiaj w niektórych państwach, jak Kuba czy Korea Północna. W praktyce gospodarczej poszukuje się natomiast różnych form gospodarki łączących zalety gospodarki rynkowej i elementy gospodarki centralnie sterowanej, nazywane niekiedy mniej lub bardziej trafnie tzw. trzecią drogą.

Wyrazem tych poszukiwań są zwłaszcza koncepcje gospodarki mieszanej, czyli tzw. kapitalizmu ludowego (*people's capitalism*), u których podstaw znalazł się postulat dyfuzji własności i jej demokratyzacji poprzez akcje ludowe, spółki pracownicze czy szeroko dostępne obligacje, łącznie z udziałem pracowników w zyskach przedsiębiorstw, jak też koncepcje socjalizmu rynkowego, zakładającego, że środki produkcji są własnością publiczną, lub też są wspólnie posiadane z państwem i wykorzystywane w celach zarobkowych, dzięki czemu zysk stanowi bezpośrednie źródło dochodów pracowników, względnie stanowi wspólne źródło finansów publicznych. Obie te koncepcje starają się łączyć działalność sektora publicznego z prywatnym w ramach mechanizmu rynkowego bądź też środków produkcji i kapitału z ich szerokim społecznieniem. Koncepcje te zachowują zatem co do zasady samoregulację rynkową, ale zakładają jednocześnie państwową kontrolę gospodarki.

Koncepcje te oparte są jednak nie tyle na analizie ekonomicznej, ile na koncepcjach ideologicznych; zostały one przyjęte zwłaszcza przez socjaldemokrację i zwolenników socjalliberalizmu.

Wyrazem tych tendencji były m.in. nacjonalizacje połączone z etatyzacją gospodarki, jak np. w Wielkiej Brytanii w połowie lat 70. czy we Francji na początku lat 80. ubiegłego wieku. Interesującym przykładem jest zwłaszcza Francja, gdzie nacjonalizacja była reakcją na kryzys gospodarczy lat 70. i jego skutki w postaci stagflacji i masowego bezrobocia; nie była jednak wolna od przyczyn ideologicznych, u których podstaw znalazła się zwłaszcza chęć pozbawienia wielkich dynastii władzy gospodarczej, jak też pozbycia się z Francji niektórych firm zagranicznych. Na mocy aktu nacjonalizacji z 1982 r. państwo przejęło 100% akcji pięciu głównych grup przemysłowych, a ponadto 39 zarejestrowanych banków oraz takie spółki finansowe jak Suez i Paribas. W praktyce nacjonalizacja nie przyniosła oczekiwanych efektów; była natomiast przyczyną zachwiania równowagi ekonomicznej. Efektów nie przyniosła też prywatyzacja znacjonalizowanego mienia, dokonana w latach 90., która trwała niemal do globalnego kryzysu gospodarczego, a której założeniem było wykreowanie kapitalizmu ludowego; znaczne rozdrobnienie kapitału wśród pracowników i społeczeństwa nie dawało realnego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Zwraca się także uwagę, że korporacje państwowe, poprzez podległość państwu, mają tendencję do koncentracji i biurokratyzacji gospodarki, a także nie gwarantują stabilności zarządzania z uwagi na częste zmiany reguł organizacyjnych i zakresów kompetencyjnych organów nadzoru właścicielskiego⁶.

Również w Polsce daje się w ostatnich latach zauważyć tendencja do przejmowania przez państwo prywatnych spółek, nieznajdująca potwierdzenia w zadaniach publicznych, przy jednoczesnym stałym umacnianiu sektora państwowego gospodarki.

⁶ J. Luszniwicz, *Nacjonalizacja w Europie Zachodniej w drugiej połowie lat 40.*, „Kwartalnik Kolegium Społeczno-Ekonomicznego. Studia i Prace”, SGH 2016 B, poz. 1434, s. 51.

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY USTROJU GOSPODARCZEGO

1. Pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego

Rozważając istotę ładu prawnego kształtującego porządek gospodarczy, należy uwzględnić dwie płaszczyzny analizy: konstytucyjną i podkonstytucyjną. Na poziomie konstytucji rozstrzygana jest kwestia **ładu wolnościowego**, opartego w sferze politycznej na zasadzie demokracji, a w sferze ustroju gospodarczego – na **zasadzie wolności gospodarczej i majątkowej**, będących podstawą gospodarki rynkowej. Drugi poziom – podkonstytucyjny – jawi się jako poddany regułom demokracji proces politycznych rozstrzygnięć, którego treścią są **aktualne w danym czasie unormowania dotyczące zakresu ingerencji państwa w gospodarkę**. Zakres ten kształtuje się w zależności od bieżących potrzeb gospodarki, wymogów prawa unijnego, a także dominacji określonych opcji politycznych, nadając konkretną treść ustawodawstwu gospodarczemu. Stąd też zasadnicze znaczenie dla kształtu ustroju gospodarczego mają unormowania konstytucyjne.

39



Ustrój społeczno-gospodarczy jest elementem składowym ustroju państwa.

40

Przez pojęcie **ustroju państwa** należy rozumieć **całokształt organizacji państwa oraz metody działania władzy państwowej**. Oba te elementy określają tzw. tożsamość konstytucyjną państwa, wskazując m.in. podmiot władzy państwowej (suwerena), formy wykonywania tej władzy, typy organów państwowych sprawujących władzę państwową, a także stosunki gospodarcze.

Najważniejsze elementy tak pojmowanego **ustroju państwowego** to **ustrój polityczny** oraz **ustrój społeczno-gospodarczy (ustrój gospodarczy)**¹.

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 14–15.

- 41 Pojęcie **ustroju politycznego** nie budzi wątpliwości i traktowane jest jako określony w Konstytucji **prawnoinstytucjonalny wyraz struktury i funkcjonowania władzy publicznej**.

O wiele bardziej skomplikowane jest pojęcie **ustroju społeczno-gospodarczego**. Współcześnie na ustrój gospodarczy nie składają się wyłącznie konstytucyjne gwarancje własności i wolności gospodarczej. Konstytucja zakresła także wiele powinności państwa wobec gospodarki, takich jak polityka zatrudnienia, zrównoważony rozwój gospodarczy, ochrona konsumenta czy sprawiedliwość społeczna. Państwo kształtuje bowiem stosunki gospodarcze w celu **zminimalizowania ubocznych skutków**, jakie wywołuje sam mechanizm rynkowy, oddziałując na gospodarkę w imię zarówno celów społecznych, jak i równowagi ekologicznej. Związek gospodarki, ekologii i społeczeństwa jest oczywisty. Ład gospodarczy zawsze wpływa na ład społeczny, a ponadto gospodarka tworzy podstawę wielu dziedzin życia społecznego.

Pojęcie **ustroju społeczno-gospodarczego** należy zatem traktować jako pewien świadomy zabieg metodologiczny, łączący w sposób nierozzerwalny konstytucyjnie określone zasady funkcjonowania gospodarki z powinnościami państwa kształtującymi materialne warunki życia jednostki i społeczeństwa. Pojęcie to staje się swoistym zwornikiem, który pozwala łączyć rynkowe aspekty funkcjonowania gospodarki z zadaniami państwa w gospodarce, podejmowanymi w imię celów stawianych gospodarce przez społeczeństwo.

- 42 Warto dodać, że pojęcie ustroju gospodarczego zastępowane jest czasem pojęciem **konstytucji gospodarczej**.

Pojęcie to pojawiło się w doktrynie po raz pierwszy na tle unormowań konstytucji weimarskiej (1919), która zawierała wyodrębnioną część poświęconą w całości problematyce gospodarczej. Wyodrębnienie to było efektem wzrostu oddziaływania państwa na gospodarkę, który nastąpił po okresie liberalizmu gospodarczego.

Pojęcie konstytucji gospodarczej wywołuje liczne spory doktrynalne w kwestii zasadności jego stosowania, aczkolwiek używane jest również współcześnie. Jest ono typowe dla doktryny niemieckiej. W porównaniu jednak z pojęciem ustroju gospodarczego termin „konstytucja gospodarcza” nie wnosi od strony metodologicznej niczego nowego. Akcentuje jedynie rangę problematyki gospodarczej, która w toku rozwoju konstytucjonalizmu stała się przedmiotem unormowań konstytucyjnych, swoistą materią konstytucyjną.

- 43 **Współczesny kształt ustroju gospodarczego jest wynikiem stopniowej ewolucji zadań państwa w gospodarce, jak również wyrazem wyobrażeń i oczekiwań społecznych dotyczących wzajemnej roli państwa i gospodarki. W konstytucjonalizmie europejskim można zaobserwować stosunkowo liczne odniesienia do problematyki gospodarczej, wyrażające różne co do treści tendencje normowania ustroju gospodarczego.**

Konstytucję jako dokument o charakterze politycznym i zarazem prawnym zrodziły idee rewolucji liberalno-burżuazyjnej. **Liberalne koncepcje roli państwa w gospodarce**, stanowiące w gruncie rzeczy apologię przeciwko państwu, oparte były na założeniu, że procesy gospodarcze przebiegające w ramach samoregulacyjnej roli rynku prowadzą do optymalnej realizacji potrzeb społecznych, bez konieczności państwowej ingerencji w ich przebieg.

44

W konsekwencji **teorie liberalizmu traktowały państwo jako organizację, która ma zapewnić wolność gospodarczą i majątkową na zasadach równości**. Odzwierciedleniem tych teorii stały się postanowienia konstytucyjne dotyczące wolności gospodarczej oraz ochrony własności, wyrażające liberalną koncepcję dualizmu państwa i gospodarki, opartą na założeniu powstrzymania się państwa od ingerencji w gospodarkę. Wywodzące się z okresu liberalizmu **gwarancje wolności działania jednostki w sferze gospodarczej i związane z nią gwarancje ochrony własności** zawarte są praktycznie we wszystkich porządkach konstytucyjnych państw europejskich, przy czym korzenie tych regulacji sięgają początków konstytucjonalizmu europejskiego.

Nurt akcentujący naczelną rolę wolności gospodarczej oraz ochrony własności uzupełniła tendencja do **normowania problematyki finansów publicznych** stanowiąca swoisty refleks utrwalenia zasady demokracji w sferze finansów, które uczyniono zarówno przedmiotem kompetencji organów państwowych, jak i praw oraz obowiązków obywateli². Unormowania w tym zakresie zawarte są w większości współczesnych konstytucji europejskich, które akcentują – z jednej strony – **obowiązek podatkowy**, wymieniany wśród podstawowych obowiązków obywateli, z drugiej zaś – **zasady organizacji gospodarki finansowej**, a w tym:

- 1) zasady ustawowego stanowienia podatków;
- 2) zasady gospodarki budżetowej, łącznie z uregulowaniem kwestii zaciągania długu publicznego, a także
- 3) instytucjonalizację kontroli finansowej państwa, dokonywaną najczęściej przez wyspecjalizowane, niezależne od administracji, instytucje kontrolne.

Kiedy się okazało, że **filozofia liberalna nie przynosi rozwiązań podstawowych problemów gospodarczych i społecznych państwa przemysłowego**, to swoiste wyznaczenie wiary, ukierunkowane na ideę samosterującego społeczeństwa, musiało siłą rzeczy zostać uznane za utopijne i zastąpione tezą o konieczności aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę i przebieg procesów społecznych, prowadząc w efekcie do ingerencji w byt społeczeństwa jako całości i jego członków.

45

Regulacja przez państwo procesów gospodarczych i społecznych znalazła swoje odzwierciedlenie w **pojęciu interwencjonizmu**, które na trwałe ukształtowało obraz współ-

² C. Kosikowski, *Konstytucyjna regulacja zasad ustroju społeczno-gospodarczego RP* [w:] *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Warszawa 1995, s. 63.

czesnego państwa. Liberalne założenie stanu „neutralnego” państwa i prawnie wolnej gospodarki wyparte zostało przez szeroko rozpowszechnione założenie utożsamiania skutecznej polityki państwa i pełnego sukcesu gospodarki, gwarantującego faktyczną realizację wolności obywatela. **Idea interwencjonizmu stała się wielowymiarowym mandatem do prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej.** Oddziaływanie państwa na gospodarkę stało się powszechne. Ponadto w następstwie ewolucji w pojmowaniu wolności jednostki, państwu zostało przypisane to zadanie, jakim jest troska o społeczeństwo, wyrażająca się już nie tylko w kształtowaniu ram prawnych dla gospodarującego obywatela, lecz także w dążeniu do społecznej sprawiedliwości w ramach gospodarki rynkowej, aż po przejmowanie przez państwo zadań społeczeństwa w zakresie produkcji dóbr materialnych. Ustawodawstwo stało się podstawą społecznego współżycia oraz sposobem zachowania w obrębie gospodarującego społeczeństwa sprawiedliwości społecznej i porządku społecznego. Założenie to wyraża nie tylko idea **państwa socjalnego**, której praktycznym skutkiem jest nałożenie na państwo odpowiedzialności za socjalne położenie swoich obywateli, lecz także stworzenie gwarancji praw socjalnych.

Polityczny mandat państwa do oddziaływania na gospodarkę uzyskał też swoje podstawy konstytucyjnoprawne. **Do konstytucji europejskich wprowadzono nowe, nieznane liberalizmowi uregulowania, mające cechy zasad ogólnych wyznaczających kierunki polityki gospodarczej oraz relacje państwa i gospodarki.** W treści unormowań konstytucyjnych znalazły się postanowienia akcentujące m.in. kategorię dobra ogólnego jako kryterium wykonywania własności (art. 14 niemieckiej ustawy zasadniczej) czy konstrukcję celów stawianych przed społeczeństwem (§ 12 szwedzkiej konstytucji), jako przesłanki umożliwiającej ograniczenie praw obywateli w sferze gospodarczej. Unormowania konstytucyjne objęły klauzulę państwa socjalnego (art. 20 niemieckiej ustawy zasadniczej), zobowiązanie do wspierania wspólnego dobrobytu jako celu państwa (art. 2 ust. 2 szwajcarskiej konstytucji), postanowienia akcentujące rolę pracy (np. art. 22 greckiej konstytucji, art. 35 włoskiej konstytucji czy art. 35 hiszpańskiej konstytucji, wiążący prawo do pracy z realizacją obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny), postanowienia kreujące prawo pracowników do partycypacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem (art. 46 włoskiej konstytucji), ochronę spółdzielczości (art. 129 hiszpańskiej konstytucji czy art. 45 włoskiej konstytucji) miejskiej i rolniczej (art. 12 greckiej konstytucji), a nawet ochronę systemu oszczędnościowego (art. 47 włoskiej konstytucji)³.


Do konstytucji włączono także instrumenty porządkujące rozwój gospodarki, takie jak planowanie gospodarcze, które ma za cel wzrost gospodarczy, harmonijny rozwój sektorów i regionów, sprawiedliwy indywidualny i regionalny podział produktu społecznego, a także koordynację polityki gospodarczej, zachowanie równowagi ekologicznej i jakości życia narodu (art. 91 portugalskiej konstytucji). Państwo określa plany i formy kontroli ich realizacji po to, aby działalność gospodarcza mogła być kierowana i koordynowana

³ Zob. także C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 51–54.

dla osiągnięcia celów publicznych (art. 41 włoskiej konstytucji). Do treści unormowań konstytucyjnych włączono również generalne unormowania upoważniające państwo do podejmowania środków mających na celu zapobieganie kryzysom gospodarczym oraz zwalczanie bezrobocia (art. 100 szwajcarskiej konstytucji), a także normy upoważniające do uchwalenia regulacji ukierunkowanych na stabilizację gospodarki i podejmowanie działań o charakterze nadzwyczajnym (art. 109 ust. 3 i 4 niemieckiej konstytucji).

Zadania państwa, które zostały włączone do konstytucji europejskich, są wielokierunkowe i przedmiotowo zróżnicowane. Z trudnością też poddają się generalnej klasyfikacji. Z punktu widzenia europejskich konstytucji tworzą względnie zamknięty system określający funkcję wolności gospodarczej oraz własności i zarazem rolę państwa w gospodarce narodowej. Zakres treściowy oddziaływania państwa na gospodarkę rozciąga się od działań podejmowanych w ramach **prawa policyjnego**, poprzez **działania interwencyjne**, których celem jest zachowanie systemu rynkowego przez samo państwo, aż po działania ukierunkowane na **wspieranie rozwoju gospodarki**. Podstawowe znaczenie mają jednak te zadania, które stanowią **dyrektywy przewodnie polityki gospodarczej**, współtworzące ustrojowy model systemu ekonomicznego, w którym zdecydowanie **aktywna rola zostaje przypisana państwu i jego agendum**. Państwo stało się „aktywnym i decydującym podmiotem procesów gospodarczych”, co powoduje „zmianę stosunków państwo – jednostka, wpływając ograniczająco na zakres tego drugiego podmiotu” i wzmagając jednocześnie nacisk polityczny na gospodarkę⁴.

Wartość wskazanych powyżej konstytucyjnych zadań państwa nakierowanych na planowanie czy politykę wzrostu, określonych w konstytucjach europejskich, nie spotkała się ze zrozumieniem w **państwach postsocjalistycznych**, nie znalazła bowiem odzwierciedlenia w postanowieniach ich konstytucji. W konstytucjach tych odniesiono się z dużą dozą ostrożności do uregulowań, które umożliwiłyby państwu w szerszym zakresie, zwłaszcza w drodze planowania gospodarczego, ingerencję w gospodarkę. Można w tym wypadku zaobserwować swego rodzaju „odreagowanie” poprzedniej sytuacji okresu jedności państwa i gospodarki, kiedy to konstytucje tych państw gwarantowały nieograniczony zakres ingerencji państwa w gospodarkę (H. Suchocka).

 **Dotyczy to także Konstytucji RP.** Analizując jej przepisy, można zauważyć daleko idącą powściągliwość ustawodawcy w tworzeniu podstaw konstytucyjnych oddziaływania państwa na gospodarkę w porównaniu z postanowieniami konstytucji państw zachodnioeuropejskich. Konstytucja RP, mimo że podkreśla m.in. znaczenie pracy jako wartości będącej pod ochroną państwa, znaczenie środowiska naturalnego lub rolę, jaką powinny odgrywać gospodarstwa rodzinne w ustroju rolnym, to jednak nie zawiera szerszych unormowań, które tworzyłyby podstawy prawne prowadzenia przez państwo aktywnej polityki koniunkturalnej czy planowania gospodarczego.

⁴ A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 187.

Ustrojowe uregulowania dotyczące pozycji prawnej obywatela w sferze gospodarczej, przy jednoczesnym braku szerszych unormowań określających konstytucyjnoprawne kierunki ingerencji państwa w gospodarkę, odzwierciedlają **ideę demokratycznego państwa prawa, które gwarantuje podstawowe wolności jednostki w gospodarce przy jednoczesnym ograniczeniu się do podstawowych zasad kształtujących ustrój społeczno-gospodarczy w Polsce.**

- 49 W świetle Konstytucji RP ustrój gospodarczy określa przede wszystkim **zasada społecznej gospodarki rynkowej**, będąca podstawą ustroju gospodarczego, oraz w odniesieniu do rolnictwa – **zasada rolnego gospodarstwa rodzinnego** jako podstawa ustroju rolnego. Istotnym dopełnieniem zasad ustroju gospodarczego i rolnego jest **koncepcja zrównoważonego rozwoju**, której treścią jest założenie koniecznej równowagi między rozwojem gospodarczym a zachowaniem środowiska naturalnego człowieka. Niejako u podstaw powyższych zasad, określających porządek prawny w gospodarce, znajdują się **podstawowe wolności i prawa ekonomiczne, co dotyczy wolności gospodarczej, wolności pracy i gwarancji własności.**

Powyższe przepisy Konstytucji RP, kształtujące zasady ustroju gospodarczego, uzupełniane są ponadto przez określone konstytucyjnie **powinności państwa**, jak np. **obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców** (art. 76) czy **zobowiązanie do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia** (art. 65 ust. 5). Powinności państwa w gospodarce nie zmieniają ustroju gospodarczego, wskazują natomiast zakres przedmiotowy oddziaływania państwa na gospodarkę. Unormowania tego rodzaju, tworząc konstytucyjne podstawy takiego oddziaływania, dopełniają kształt tego ustroju z punktu widzenia obowiązków państwa.

2. Społeczna gospodarka rynkowa

- 50 Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej należy do kategorii pojęć niedookreślonych. W literaturze brak jest jednoci poglądów w kwestii definicji oraz form realizacji tej formuły systemu gospodarczego.
- 51 **Z punktu widzenia genezy**, formułę społecznej gospodarki rynkowej należy postrzegać przede wszystkim jako określoną koncepcję gospodarczopolityczną, której idee przewodnie sformułował pod koniec lat 40. XX w. w RFN A. Müller-Armack, kontynuator fryburskiej szkoły ordoliberalizmu⁵.



Koncepcja ordoliberalizmu oparta została na założeniu, że gospodarka nie może zostać pozostawiona sama sobie w jej klasycznej formule liberalnej. Dostrzegając

⁵ Szerzej K. Kicior, M. Klamut, *Społeczna gospodarka rynkowa – zasady jej funkcjonowania w ujęciu Waltera Euckena*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008/10.

słabości systemu rynkowego, ordoliberalowie zwrócili uwagę, że rynek jest wprawdzie instytucją niedoskonałą, lecz z drugiej strony nie jest możliwy do zastąpienia żadnym innym mechanizmem koordynacji zachowań jego uczestników. Gospodarka wymaga zatem silnego państwa, zdolnego do przeciwdziałania deprecjacji zasady wolności umów wskutek zawierania antykonkurencyjnych porozumień i koncentracji władzy na rynku. Ordoliberalizm zakładał w efekcie „uporządkowanie” zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej przez określenie zadań państwa w gospodarce (łac. *ordo* oznacza ‘porządek’). Zasadniczym zadaniem państwa powinno być przeciwdziałanie monopolizacji i kartelizacji dla ochrony naturalnie funkcjonującego porządku konkurencji. Do państwa powinno również należeć prowadzenie stabilnej polityki gospodarczej jako przesłanki wzmocnienia działalności inwestycyjnej prywatnej gospodarki.

Formuła społecznej gospodarki rynkowej uzupełnia koncepcję ordoliberalizmu. Uznając niepodważalną wartość gospodarki rynkowej, jako optymalnego mechanizmu koordynacji gospodarki, twórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej zwrócili jednocześnie uwagę na konieczność stworzenia prawnych gwarancji sprawiedliwego podziału dóbr. Ujęcie to sprawia, że **społeczna gospodarka rynkowa ma łączyć zasadę wolności na rynku z postulatem społecznej równości szans**, przy czym oba te elementy są tej samej rangi i powinny pozostawać komplementarne względem siebie. O ile wolny rynek ma gwarantować wzrost wydajności, o tyle socjalna działalność państwa powinna zapewniać możliwość godnego życia każdemu uczestnikowi rynku. U podstaw tej formuły znalazły się myśli chrześcijańskiego prawa naturalnego z akcentami na podstawowe wartości jednostki, solidarność społeczną oraz subsydiarność państwa względem gospodarki. Społeczna gospodarka rynkowa ma być w efekcie „gospodarką rynkową w społecznych cuglach”⁶. Państwo ma gwarantować wolność gospodarujących jednostek; wkracza jednak w przebieg procesów gospodarczych w każdej sytuacji, w której „myśl sprawiedliwości czyni to niezbędnym”⁷.

Z punktu widzenia praktycznego koncepcja społecznej gospodarki rynkowej wdrożona została do praktyki politycznej w gospodarce niemieckiej przez ministra finansów i późniejszego kanclerza RFN L. Erharda⁸. Koncepcja ta miała służyć umiejętnemu połączeniu gospodarki wolnorynkowej i zarazem stabilizacji ładu społecznego⁹, co miało gwarantować oddzielenie rynku od polityki społecznej, realizowanej niezależnie od stanu gospodarki. Wprowadzana koncepcja społecznej gospodarki rynkowej nie znalazła jednak odzwierciedlenia normatywnego w postanowieniach ustawy zasadniczej RFN. Na model społecznej gospodarki rynkowej składają się zarówno postanowienia wprowadzające zasadę socjalnego państwa prawnego, jak i podstawowe prawa i wolności

52

⁶ H.F. Zacher, *Soziale Marktwirtschaft [w:] Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Köln 1981, s. 817.

⁷ H.F. Zacher, *Soziale...*, s. 828.

⁸ K. Kiciór, M. Klamut, *Społeczna...*, s. 167 i n.

⁹ Szerzej A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, Warszawa 2001, s. 99 i n.

jednostki nie tylko o znaczeniu bezpośrednio ekonomicznym, lecz także odwołujące się do godności jednostki jako fundamentalnego prawa człowieka gwarantowanego przez państwo.

- 53 W świetle **art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa** wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy funkcjonowania rynku, **jakimi są wolność gospodarcza i własność prywatna**, z drugiej zaś – **przez solidarność społeczną oraz społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych**.

Z konstytucyjnego punktu widzenia ocena modelu społecznej gospodarki rynkowej nie jest jednoznaczna. Konstytucja RP w art. 20 zawiera bowiem określenie ekonomiczne, którego prawny charakter jest trudny do oceny w kategoriach typowych dla nauki prawa, pomimo wskazania jej elementów w treści art. 20. Stąd też istotne rozbieżności w doktrynie odnośnie do charakterystyki prawnej tego modelu. W literaturze wyrażane są poglądy, że model społecznej gospodarki rynkowej z art. 20 Konstytucji RP oznacza odrzucenie modelu liberalnego gospodarki państwa na rzecz państwa o orientacji i wrażliwości społecznej¹⁰, koncepcje traktujące społeczną gospodarkę rynkową jako ukonstituowanie w sferze gospodarczej liberalnego typu państwa przy jednoczesnym zobowiązaniu przyjęcia przez państwo określonych zobowiązań socjalnych¹¹, jak też pogląd, w myśl którego państwo ma być zarazem interwencyjne i opiekuńcze; koncepcja równoległego pełnienia obu funkcji odrzuca tym samym koncepcję państwa liberalnego i zarazem państwa opiekuńczego¹². Rozbieżności poglądów na istotę wzajemnej relacji państwa i gospodarki wynikającą z modelu społecznej gospodarki rynkowej sprawiają, że koncepcja ta **wymaga wielopłaszczyznowej analizy**.

Dokonując oceny tego modelu **od strony pierwotnej doktryny ekonomicznej**, należy stwierdzić, że siłą napędową gospodarki i zarazem zasadniczym środkiem realizacji społecznej gospodarki rynkowej ma być konkurencja, u której założeń znajduje się rywalizacja przedsiębiorców (ale także i pracowników) na rynku, aktywizująca inicjatywę gospodarczą obywatela, a której skutkiem jest wzmocnienie potencjału ekonomicznego gospodarki (społeczeństwa)¹³. Zawężenie zakresu ingerencji państwa do polityki konkurencji oparto na pragmatycznym założeniu o ograniczonej zdolności państwa do bieżącej i zarazem stałej ingerencji w procesy ekonomiczne, których złożoność, skomplikowanie i zmienność pozostawiają je poza zdolnością skutecznego oddziaływania państwa. Tym samym państwo ma za zadanie nie tyle ograniczać procesy ekonomiczne, ile wręcz przeciwnie – wzmocniać ich proefektywnościową funkcję. Oznacza to, że społeczny wymiar tak pojmowanej gospodarki rynkowej w jej relacji do państwa odzwierciedla się w dwojaki sposób. Z jednej strony funkcję społeczną pełni sama gospodarka rynkowa

¹⁰ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 74–75.

¹¹ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 188, za: A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 108.

¹² P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997/5, s. 15.

¹³ H.J. Thieme, *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 1995, s. 10.

oparta na zasadach konkurencji przez realizowanie postępu ekonomicznego. Z drugiej zaś – polityka społeczna prowadzona jest w związku z mechanizmem rynkowym i jego ubocznymi skutkami negatywnymi dla społeczeństwa, lecz w zgodzie z prawami rynku. **Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej oznacza tym samym oddzielenie rynku, rządzącego się prawami ekonomicznymi, od polityki społecznej realizowanej przez państwo** w drodze wykorzystania dostępnych państwu instrumentów prawnych¹⁴. Polityka ta powinna być przy tym niezależna od stanu gospodarki; jej funkcją jest bowiem łagodzenie skutków ubocznych funkcjonowania gospodarki rynkowej, przejawiających się w różnego rodzaju napięciach i konfliktach społecznych. Model społecznej gospodarki rynkowej zakłada w konsekwencji **socjalny charakter państwa, nie zaś socjalny charakter rynku**¹⁵. Istotne jest natomiast, że oba elementy społecznej gospodarki rynkowej – a mianowicie gospodarka rynkowa oraz polityka socjalna – wzajemnie się uzupełniają, tworząc jednolitą i zarazem spójną koncepcję pozwalającą na zdefiniowanie wzajemnych relacji państwa i gospodarki, zwłaszcza w płaszczyźnie celów tego modelu gospodarczego.

Od strony systematyki Konstytucji RP należy stwierdzić, że wyliczenie elementów tego modelu w art. 20 Konstytucji RP nie ma charakteru wyczerpującego (enumeratywnego), aczkolwiek brzmienie tego przepisu mogłoby sugerować, że model ten opiera się wyłącznie na dwóch filarach, a mianowicie na wolności gospodarczej i własności prywatnej, kształtujących gospodarkę rynkową z jednej strony, z drugiej zaś – na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako wyznaczników przymiotnika „społeczna”. W świetle Konstytucji RP należy natomiast wskazać także inne elementy ustroju gospodarczego, takie jak: poszanowanie pracy (art. 24), zrównoważony rozwój (art. 5), rolne gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego (art. 23) czy zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2). Wszystkie te elementy współtworzą ustrój gospodarczy w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. 54

Od strony treści art. 20 Konstytucji RP model społecznej gospodarki rynkowej **oparty jest na dwóch filarach**: wolności gospodarczej i własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. 55


Punktem wyjścia konstytucyjnego pojęcia społecznej gospodarki rynkowej jest **obowiązek państwa dochowania idei wolności gospodarczej oraz zachowania własności prywatnej**. Obie te wartości mają charakter nadrzędny i stanowią o istocie gospodarki rynkowej, nawiązując do liberalnych doktryn politycznych i ekonomicznych uzasadniających rynkowy mechanizm koordynacji gospodarki. **Ustawodawca jest zobowiąz-** 56

¹⁴ A. Piotrowski, *Z zagadnień relacji między prawem a ekonomiką (neoliberalizm, welfare-state, socjalna gospodarka rynkowa)*, Annales UMCS, Seria G, 1992, t. XXXIX, s. 178 i n.

¹⁵ K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, s. 13.

¹⁶ Zob. m.in. wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001/7, poz. 217, LEX nr 49538.

zany do respektowania tych wartości, a tym samym – do zachowania mechanizmu rynkowego jako metody koordynacji działań jednostkowych.

 Należy przy tym zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, że konstytucyjna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, odnosząca się do własności prywatnej i wolności gospodarczej, ogranicza udział państwa w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Wyrażone w art. 20 Konstytucji RP „sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną” wyraźnie wskazuje, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji RP objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest nią natomiast objęta działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 20 wprawdzie nie zakazuje udziału sektora publicznego w gospodarce, wywołuje jednak pośrednio ten skutek, że zakazuje rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby¹⁷.

W kontekście powyższych tez orzecznictwa konstytucyjnego należy podnieść, że wolnościowo zorientowana, oparta na konkurencji gospodarka społeczna powinna być ukierunkowana przede wszystkim na realizację przesłanek pozwalających urzeczywistnić wolność jednostki, zagrożoną ekonomiczną nierównością na rynku. Ustalenie tych przesłanek w danym czasie i w konkretnych okolicznościach jest zadaniem ustawodawcy. To ustawodawca musi określić, w jakim zakresie, ograniczając wolność i własność prywatną, należy uwzględnić element społecznego związania praw i wolności ekonomicznych oraz zarazem z jakich innych wartości konstytucyjnych związanie to wynika, a którym ustawodawca zdecydował się przyznać pierwszeństwo. Ze względu na konstytucyjne źródła wolności gospodarczej i majątkowej ograniczenia te nie mogą być przejawem dowolnej i arbitralnej decyzji ustawodawcy. Granice tych wolności znajdują swoje oparcie nie tylko w zasadzie proporcjonalności, lecz także w samym założeniu społecznej gospodarki rynkowej, które nakazuje uwzględnianie podejścia równoważącego sprawiedliwie pozycję wszystkich uczestników obrotu gospodarczego¹⁸.

- 57 **Drugi filar konstytucyjnego modelu** społecznej gospodarki rynkowej to **zasady: solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych**. Tworzą one koncepcję społecznej gospodarki rynkowej w rozumieniu przepisu art. 20 Konstytucji RP, przesądzając o istocie społecznej gospodarki rynkowej i kształtując jej treść.
- 58 **Idea solidaryzmu społecznego** akcentuje współpracę jednostek dla dobra wspólnego i zarazem podkreśla znaczenie interesów indywidualnych. Łączy się w teoriach społecznych z filozofią personalistyczną, wysuwającą na czoło analizy prymat osoby ludzkiej

¹⁷ Wyrok TK z 7.05.2001 r., K 19/00, OTK 2001/4, poz. 82, LEX nr 48035.

¹⁸ Wyrok TK z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014/9, poz. 102, LEX nr 1523340.

przed zbiorowością. Pojęcie „**personalizm**” pojawiło się w terminologii filozofii pod koniec XIX w. i dzieliło się na **nurt pozytywistyczny i chrześcijański**.

PD Solidaryzm pozytywistyczny wyrósł na gruncie organistycznej koncepcji życia społecznego H. Spencera (1820–1903); organistycznej, bo opartej na utożsamianiu organizmu ludzkiego i organizmu społecznego. Spencer upatrywał na tej podstawie uzasadnienie dla naturalnej konieczności współpracy wszystkich elementów społecznych dla dobra wspólnego. Czyśto socjologiczne (racjonalistyczne) uzasadnienie solidaryzmu społecznego przedstawił L. Bourgeois (1851–1925), a następnie Ch. Gide (1847–1932). Według Gide’a solidaryzm społeczny jest zasadą prawa natury – w obrębie każdego społeczeństwa wszystkie jednostki są od siebie wzajemnie zależne. Ta współzależność skutkuje odpowiedzialnością społeczną czynów jednostkowych realizowanych we własnym interesie; stąd też oparcie solidaryzmu na naturalizmie i egoizmie. Solidaryzm społeczny Gide’a opierał się na koncepcji wspólnoty dobra jednostkowego i społecznego, której narzędziem realizacji miał być system spółdzielczości. Na marginesie, idea spółdzielczości była już głoszona i realizowana w pierwszej połowie XIX w. z różnymi skutkami. Teoretyczne podstawy ta forma udziału w rynku ukształtowała w pracach francuskiego syndykałisty J.J.L. Blanca (1811–1882). Pierwsza spółdzielnia powstała w 1844 r. w Anglii, w Rochdale (spółdzielnia spożywców). Stała się ona zalążkiem potężnego ruchu spółdzielczego obejmującego później Europę i Amerykę Północną.

59


Solidaryzm chrześcijański jest z kolei doktryną filozoficzną opartą na założeniu równowagi między celami osobowymi i społecznymi, i tym samym prawami osoby ludzkiej i społeczeństwa. Zasada solidaryzmu chrześcijańskiego została sformułowana przez H. Pescha, G. Gundlacha oraz O. von Nell-Breuninga na gruncie analiz systemu socjologicznego. Zasadę tę sformułował najpełniej jezuita H. Pesch, w *Podręczniku ekonomii politycznej*, jako prawo społeczeństwa wobec jednostki (i państwa) do tworzenia i zachowania dobra wspólnego i zarazem prawo jednostki i różnych grup społecznych do partycypacji w tym, co jest wspólne. Koncepcja ta akcentowała tym samym znaczenie jednostki dla społeczeństwa i jednocześnie społeczeństwa dla jednostki. W tym też sensie można uznać solidaryzm za rodzaj współodpowiedzialności jednostki za funkcjonowanie społeczeństwa, będącej wyrazem odpowiedzialności obywatelskiej.

! **Pojęcie solidarności z art. 20 należy interpretować w kontekście art. 1 Konstytucji RP**, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli¹⁹. Z przepisu tego wynika **zobowiązanie, zarówno pracodawców, jak i pracowników, do poświęcenia w razie potrzeby i w stopniu odpowiednim do swoich możliwości pewnych interesów własnych lub interesu grupowego dla dobra wspólnego**. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zobowiązanie to powinno być pod-

60

¹⁹ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce* [w:] *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, red. C. Banasiński, J. Oniszczyk, Warszawa 1998, s. 27 i n.

stawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję RP modelu społecznej gospodarki rynkowej²⁰.

- 61  **Pojęcia dialogu i partnerstwa społecznego (współpracy partnerów społecznych)**, o których mowa w art. 20, **należy interpretować w związku z art. 2 Konstytucji RP**, zawierającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zestawienie to oznacza, że formuła dialogu i współpracy **wyraża generalnie koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowanie ich autonomii**, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się na tle funkcjonowania rynku²¹. Współdziałanie to mieści się w zasadzie demokratyzmu i realizowane jest w ramach ustawowo określonych procedur rozwiązywania konfliktów pomiędzy uczestnikami rynku²². Tryb taki zawiera przykładowo ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²³.

Do pojęcia partnerów społecznych, o których mowa w przepisie art. 20 Konstytucji RP, **należy zaliczyć także państwo**. Pogląd ten oparty jest na założeniu, że państwo jako uczestnik dialogu społecznego wyraża interes publiczny, będąc reprezentantem całości społeczeństwa. Rząd znajduje bowiem swoją legitymację do wyrażania tego interesu w zasadzie demokratyzmu²⁴. Chodzi zatem o współdziałanie i dialog, w których uczestniczy państwo, i zarazem reprezentacja kapitału oraz pracy.

Zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych ma umożliwić realizację generalnego postulatu dążenia do łagodzenia napięć i konfliktów, jakie pojawiają się na tle stosunków ekonomicznych i społecznych. Jest to zrozumiałe, jeśli tylko się uwzględni, że osiągnięcie porozumienia w kategoriach dobra ogólnego zawsze toruje drogę do rozwoju gospodarczego; brak takiego porozumienia prowadzi natomiast do spowolnienia rozwoju gospodarczego, zwłaszcza w obszarach, które wymagają istotnych dostosowań do zmiennej sytuacji gospodarczej (rynek pracy, restrukturyzacja dziedzin kapitałochłonnych czy zacofanych technologicznie itp.).

W tym sensie metoda negocjacyjnego trybu rozwiązywania sporów ma odgrywać szczególną rolę instrumentu mediacyjnego, umożliwiając przeciwdziałanie powstawaniu konfliktów społecznych, a tym samym – zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki oraz zachwianiu ładu społecznego. Artykuł 20 Konstytucji RP należy pojmować w konsekwencji jako konstytucyjną **podstawę prowadzenia dialogu** i współpracy nakazującą

²⁰ Wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001/1, poz. 4, LEX nr 46003.

²¹ C. Banasiński, *Konstytucyjne...*, s. 30 i n.

²² Zob. wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00.

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.

²⁴ Odmienne poglądy prezentuje W. Sanetra, który nie zalicza państwa do konstytucyjnej kategorii partnerów społecznych określonej w art. 20 Konstytucji RP – zob. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, PiZS 1998/12, s. 7.

państwu **umożliwienie realnego współuczestnictwa partnerów społecznych** w dyskusji nad kształtem rozwiązań gospodarczych i społecznych. Jednocześnie wymóg dialogu i współpracy nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw w drodze konsensusu partnerów społecznych²⁵. Artykuł 20 Konstytucji RP nie ustanawia również obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni²⁶. Zarówno za właściwe przeprowadzenie dialogu partnerów społecznych, jak i zapewnienie należytego funkcjonowania gospodarki odpowiedzialność ponoszą władze publiczne²⁷.

Praktycznym wdrożeniem zasady dialogu i partnerstwa społecznego są instytucje oparte na **idei neokorporacjonizmu, koncepcji** opartej na założeniu koniecznego uspołecznienia procesu podejmowania decyzji w państwie, polegającego na włączeniu w proces rządzenia zorganizowanych grup interesów²⁸. Powinno to dotyczyć opiniującego udziału związków zawodowych, związków pracodawców, samorządu, zwłaszcza terytorialnego, czy organizacji pozarządowych w procesie podejmowania rozstrzygnięć państwowych; dialog ten powinien się odnosić do wszelkich istotnych kwestii związanych z polityką gospodarczą i społeczną państwa takich, jak: przekształcenia własnościowe, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej, zatrudnienie i bezrobocie, polityka regionalna czy ekologia. Wydaje się, że w tym kierunku miało zmierzać też powołanie Rady Dialogu Społecznego, której celem jest realizowanie w praktyce zasady dialogu i partnerstwa społecznego. Co istotne, działania Rady mogą służyć poprawie jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia trzech partnerów, którymi są organizacje pracowników, organizacje pracodawców i rząd. Rada ma również wspierać prowadzenie dialogu na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Dialog społeczny prowadzony w ramach Rady realizowany jest w drodze wyrażania opinii, w tym wobec założeń projektów ustaw, m.in. w odniesieniu do ustawy budżetowej, a także przez inicjowanie na zasadach określonych ustawą procesu legislacyjnego. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego przewiduje także tworzenie wojewódzkich rad dialogu społecznego, złożonych z reprezentacji pracowników, pracodawców, strony rządowej, której reprezentantem jest wojewoda, oraz strony samorządowej, reprezentowanej przez marszałka województwa. Przedmiotowy zakres spraw poddany Radzie do dyskusji, jak podmiotowy krąg jej członków i uczestników, powinny być stale poszerzane wraz z pojawianiem się nowych problemów społecznych i gospodarczych.

62

²⁵ Wyroki TK: z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5, poz. 50, LEX nr 1461264; z 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014/8, poz. 92, LEX nr 150897.

²⁶ Postanowienie TK z 2.09.2002 r., K 17/02, OTK-A 2002/5, poz. 68, LEX nr 56635.

²⁷ Wyroki TK: z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5, poz. 50, LEX nr 1461264; z 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014/8, poz. 92, LEX nr 150897.

²⁸ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2007, s. 238–259.

Na ile te założenia realizowane są w praktyce, jest już kwestią odmienną. W ostatnich latach można odnieść wrażenie, że Rada Dialogu Społecznego stała się pustą fasadą bez istotnej treści.

- 63 Podsumowując, należy stwierdzić, że – po pierwsze – przepis art. 20 Konstytucji RP **nie daje państwu legitymacji do dowolnego kształtowania modelu społecznej gospodarki rynkowej**. Konstytucjonalizacja modelu społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego prowadzi do zawężenia swobody ustawodawcy w kwestii wyboru systemu gospodarczego; oznacza to związanie ustawodawcy zwykłego określonym przez art. 20 mechanizmem rynkowym koordynacji gospodarki.

Po drugie – **treść działań realizujących formułę społecznej gospodarki rynkowej określa w konkretnych okolicznościach ustawodawca zwykły**. Przepis art. 20 stanowi w tym zakresie jedynie generalną dyrektywę kierunkową. W połączeniu z zasadą demokratyzmu pozwala to na zmienne, zależne od potrzeb gospodarki, kształtowanie porządku prawnego w sferze gospodarczej.

Po trzecie – należy się zgodzić z poglądem formułowanym w orzecznictwie konstytucyjnym, że **wartości wymienione w art. 20 Konstytucji RP powinny być traktowane kompleksowo i zarazem komplementarnie**. Kompleksowo, ponieważ ustrojodawca ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia; komplementarnie zaś w tym sensie, że wartości te powiązane są ze sobą w sposób mogący zarówno się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać²⁹. Trybunał podkreślał np., że nie należy odrywać swobody umów (i jej ograniczeń) podmiotów działalności gospodarczej, jako elementu wolności działalności gospodarczej, od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze³⁰; na gruncie konstytucyjnym granice wolności umów znajdują oparcie nie tylko w zasadzie proporcjonalności, ale także, gdy chodzi o sferę stosunków gospodarczych, w samym założeniu społecznej gospodarki rynkowej, które nakazuje uwzględnianie podejścia równoważącego sprawiedliwie pozycję uczestników obrotu gospodarczego³¹.

- 64 Otwarte jest natomiast pytanie, w jakim zakresie wyznacza treść społecznej gospodarki rynkowej proces europejskiej integracji gospodarczej. Wpływ bowiem prawa Unii Europejskiej na kierunki ewolucji i treść prawa administracyjnego gospodarczego jest niekwestionowany. Ponadto w świetle art. 121 TFUE państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Rady, która jest właściwa do opracowywania ogólnych projektów polityk gospodarczych państw członkowskich.

²⁹ Zob. wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00; a także inne wyroki TK dotyczące art. 20 Konstytucji RP: z 21.11.2005 r., P 10/03, OTK-A 2005/10, poz. 116, LEX nr 174107; z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001/1, poz. 4, LEX nr 460003; z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012/11, poz. 136, LEX nr 1232142; z 17.01.2001 r., K 5/00, OTK 2001/1, poz. 2, LEX nr 46001; z 9.01.2007 r., P 5/05, OTK-A 2007/1, poz. 1, LEX nr 232285.

³⁰ Wyrok TK z 21.11.2005 r., P 10/03, OTK-A 2005/10, poz. 116.

³¹ Podobnie w wyroku z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014/9, poz. 102.

W Traktacie o Unii Europejskiej wyraźnie podkreśla się, że Unia działa na rzecz trwałego rozwoju, którego podstawą jest, obok zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilnych cen, także „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego” (art. 3 ust. 3 TUE). Cele te, zawarte w postanowieniach wspólnych, mają charakter podstawowy, ponieważ nadają sens wszystkim pozostałym postanowieniom Traktatu o Unii Europejskiej, a także Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Postanowienie odnoszące się do modelu społecznej gospodarki rynkowej zawarte zostało w tej części art. 3, który odnosi się do ustanowienia rynku wewnętrznego. Oznacza to, że realizacja celów integracji gospodarczej następuje w drodze utworzenia wspólnego rynku, a także unii gospodarczej i walutowej. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej polityka gospodarcza i polityka pieniężna realizowane są z poszanowaniem zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją (art. 119 TFUE). Postanowienia zarówno art. 3 TUE, jak i art. 119 TFUE zakładają tym samym zdecentralizowany model gospodarki. Ich rola sprowadza się do traktatowego uznania mechanizmu rynkowego koordynacji jednostkowych zdarzeń gospodarczych, opartego na założeniu jednolitych reguł konkurencji. Postanowienia te mają charakter normatywny. Zarówno Unia, jak i państwa członkowskie związane są zasadami otwartej gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji. Reguły te stanowią formę wyrazu prywatnej autonomii jednostki w gospodarce, a zarazem podstawę stosunków społecznych, i są czynnikami kształtującymi model gospodarki wspólnego rynku. Oznacza to, że fundamentalnym założeniem modelu integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej jest zatem odrzucenie koncepcji integracji działań państw członkowskich na rzecz swobody działań obywateli na tym rynku, u którego podstaw znajduje się – realizowana ponad granicami – autonomia jednostki w sferze gospodarczej. Model ten realizowany jest w drodze zagwarantowania swobody umów, wolności zarobkowania oraz swobody zrzeszania się, a zwłaszcza wolności konkurencji, których urzeczywistnieniu służą materialne, proceduralne oraz instytucjonalne postanowienia traktatowe.

Społeczny wymiar wspólnego rynku częściowo akcentuje postanowienie art. 3 ust. 3 TUE. Treść tego postanowienia jest skutkiem stopniowego włączania do celów integracji gospodarczej także celów społecznych. Zadaniem Unii jest bowiem dążenie do zapewnienia pełnego zatrudnienia i zarazem postępu społecznego. Oznacza to, że jednym z zadań UE, traktowanym na równi ze zrównoważonym wzrostem gospodarczym, jest urzeczywistnienie tego dobra wspólnego, jakim jest stworzenie trwałych podstaw rozwoju społecznego, przede wszystkim w drodze zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności. Wykładnię taką przyjmuje też Trybunał Sprawiedliwości³², który podnosi kwestie rozwoju społecznego do rangi normatywnej zasady prawa unijnego. Rozwój społeczny nie stanowi przy tym kategorii „celu końcowego”, lecz rozwój ten

³² Wyrok TS z 5.05.1982 r., C-15/81, Gaston Schul Douane Expditeur BV przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Roosendaal, EU:C:1982:135, LEX nr 83874.

należy postrzegać jako proces, realizowany w ramach traktatowych, konkretyzujących generalne cele integracji zawarte w art. 3 TUE.

- 65 Elementy społeczne wspólnego rynku tworzy także **wspólna polityka społeczna**, której treścią jest – z uwzględnieniem podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. oraz Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r. – promowanie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie, z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednia ochrona socjalna, dialog partnerów społecznych, rozwój zasobów ludzkich gwarantujący wzrost poziomu zatrudnienia, a także przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 TFUE). Realizacja tych celów powinna następować w drodze stosowania środków gwarantujących **utrzymanie konkurencyjności gospodarki Unii**.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej tworzy także podstawy prawne dialogu społecznego na poziomie unijnym³³; szczególnego rodzaju formą dialogu społecznego jest trójstronny szczyt społeczny do spraw wzrostu i zatrudnienia, który ma się przyczynić do wzmocnienia dialogu społecznego. Wszelkie formy dialogu społecznego realizowane są z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych (art. 152 TFUE). Istotnym uzupełnieniem tego postanowienia jest art. 155 TFUE, zgodnie z którym dialog partnerów społecznych na poziomie Unii Europejskiej powinien prowadzić do powstawania stosunków umownych, w tym układów zbiorowych. Postanowienie to ma charakter normy programowej, ukierunkowanej na wzmocnienie współpracy między różnymi organizacjami. Ze względu na wyłącznie programowy charakter postanowienie to nie tworzy podstaw do ingerencji organów Unii Europejskiej w swobodę kształtowania stosunków umownych przedsiębiorców i pracowników.

- 66 Zadaniem organów Unii jest także dążenie do wzmocnienia dialogu między partnerami społecznymi na płaszczyźnie UE, którego efektem powinno być powstanie porozumień o randze stosunków kontraktowych, a na wyraźne życzenie stron – także nadawanie tym porozumieniom rangi prawa Unii Europejskiej w formie decyzji Rady, w sprawach z zakresu jej właściwości (art. 155 ust. 2 w zw. z art. 153 TFUE). Istotne jest jednak, że postanowienie art. 155 zwraca uwagę na subsydiarny charakter działań UE w tym zakresie. Rozwiązywanie konfliktów społecznych powinno następować przez same zainteresowane strony w ramach ich autonomii, w zakresie tworzonych przez organy unijne lub organy państw członkowskich instytucjonalnych rozwiązań normatywnych. Jest to zatem założenie tzw. **subsydiarności poziomej**, odnoszącej się zarówno do skali państwa, jak i wspólnego rynku.

Trzeba zaznaczyć, że dialog społeczny w kształcie przyjętym przez postanowienia TFUE wyraźnie różni się od formuły dialogu przyjmowanego przez polskiego ustawodawcę. W myśl art. 154 TFUE Komisja Europejska ma za zadanie promowanie i ułatwianie

³³ M. Matej-Tyrowicz, *Koncepcja wspólnotowego dialogu społecznego*, PPE 1999/2(6), s. 88.

dialogu społecznego przy zapewnieniu stronom „zrównoważonego wsparcia”; wyłącznie mediacyjna – w tym modelu dialogu, mającym charakter dwustronny – rola Komisji nie ulega zatem wątpliwości. Polski model dialogu z aktywnym i zarazem równoważnym wobec partnerów społecznych udziałem państwa jest bliższy koncepcji dialogu społecznego promowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP). Różnica ta jest pochodną podejścia do roli państwa w stosunkach gospodarczych – wysoko rozwinięte państwa „starej Unii”, z silną tradycją liberalnej gospodarki, świadomie pozostawiają rozstrzyganie sporów społecznych zaangażowanym w nie stronom; natomiast w państwach postsocjalistycznych, podobnie jak w państwach słabo rozwiniętych gospodarczo, na których ogniskuje się działalność MOP, rola państwa w stosunkach gospodarczych jest nadal istotna, zważywszy, że niejednokrotnie państwo jest nadal silnym przedsiębiorcą uczestniczącym w obrocie gospodarczym.

W praktyce na poziomie Unii Europejskiej dialog społeczny nie funkcjonuje w sposób zadowalający. Istnieją od dawna, z siedzibą w Brukseli, organizacje skupiające zarówno związki zawodowe³⁴, jak i reprezentacje pracodawców³⁵. Mimo jednak wielokrotnie podejmowanych starań, również w ramach Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, układy zbiorowe nie zostały urzeczywistnione na poziomie Unii Europejskiej. Podobnie jest w odniesieniu do realnego współdziałania organów Unii i reprezentacji przedsiębiorców. Pomimo powołania takich europejskich zrzeszeń przedsiębiorców i pracodawców jak BusinessEurope (Konfederacja Europejskiego Biznesu), konstruktywna kooperacja reprezentacji gospodarki i organów Unii praktycznie nie istnieje. Brak współpracy w tym zakresie może budzić zdziwienie, zwłaszcza że zasadniczy cel BusinessEurope, jakim jest popieranie europejskiej polityki przemysłowej, jest generalnie zbieżny z ogólnymi celami UE. Zadaniem BusinessEurope jest także pokonanie wewnętrznych barier ekonomicznych w Unii Europejskiej, co odpowiada koncepcji wspólnego rynku wewnętrznego. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że samo BusinessEurope nie jest wolne od wewnętrznych konfliktów narodowych, a ponadto rozbieżności narodowych interesów utrudniają koordynację polityk przemysłowych państw członkowskich, co nie pozostaje bez wpływu na możliwość wypracowania przez BusinessEurope jednolitego stanowiska wobec organów UE.

W świetle zarysowanych wyżej rozwiązań traktatowych można generalnie stwierdzić, że model społecznej gospodarki rynkowej, o którym mowa w art. 3 TUE, silnie akcentuje podstawowe wartości gospodarki rynkowej. Model ten jest oparty generalnie na dwu fundamentalnych założeniach.

67

³⁴ ETUC – European Trade Union Confederation.

³⁵ UNICE – Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe; CEEP – Centre Européen de l'Entreprise Publique. Z dniem 23.01.2007 r. UNICE zmieniło nazwę na BusinessEurope, The Confederation of European Business.

! Pierwsze z nich zakłada, że punktem wyjścia gospodarki wspólnego rynku powinno być **osiągnięcie wysokiego poziomu rozwoju ekonomicznego, przede wszystkim przez ustanowienie porządku gospodarczego, który jest oparty na konkurencji i zarazem w możliwie najmniejszym stopniu ogranicza wolność gospodarczą**, w wymiarze ponadnarodowym, o czym świadczy zasada otwartej gospodarki rynkowej. System, który ma umożliwiać wzrost gospodarczy, tworzy jednocześnie podstawy bezpieczeństwa społecznego, gwarantując sprawiedliwy postęp społeczny; już sama konkurencja ogranicza niesprawiedliwości społeczne, przyczyniając się jednocześnie do postępu społecznego. Drugie założenie odnosi się do koniecznego ustanowienia stabilnego systemu pieniężnego zarówno w jego wymiarze monetarnym (unia monetarna i niezależny EBC), jak i gospodarczym (unia gospodarcza z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich, której warunkiem jest utrzymanie stabilności budżetów centralnych przez zrównoważenie wydatków i poziomu dochodów budżetowych).

Oba te założenia wyraźnie rozkładają akcenty między rolę gospodarki wspólnego rynku a funkcjami organów Unii Europejskiej i państw członkowskich. Pewną specyfiką natomiast wydaje się cechować dialog partnerów społecznych na poziomie Unii Europejskiej, o którym mowa zwłaszcza w tytule X TFUE. Z jednej strony ma on postać szerokich konsultacji założeń polityki społecznej, formułowanych przez Komisję Europejską (płaszczyzna współdziałania z organami Unii Europejskiej), z drugiej zaś – wielostronnych i wieloaspektowych form współdziałania samych partnerów społecznych, gdzie Komisja pełni wyłącznie funkcję mediacyjną [układy zbiorowe na poziomie UE, porozumienia odnoszące się do społecznych elementów *corporate social responsibility* (CSR), kodeksy CSR, zwiększające odpowiedzialność pracodawców za inwestowanie w ludzi i ich ochronę, deklaracje zasad dotyczących przedsiębiorców międzynarodowych i polityki społecznej w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu Międzynarodowa Organizacja Pracy, czy różnego rodzaju samoregulacje, zwłaszcza przedsiębiorców międzynarodowych, wzmacniające prawa człowieka i prawa pracownicze].

3. Gospodarstwo rodzinne

- 68 **!** W myśl art. 23 Konstytucji RP **podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne**. Zasada ta nie narusza jednak gwarancji prawa własności i wolności gospodarczej, o których mowa w art. 21 i 22 Konstytucji RP.
- 69 Przepis ten nie jest jasny ani co do celów, ani też co do funkcji, jakie ma realizować w ustawodawstwie zwykłym. Przepis art. 23 Konstytucji RP pozwala w gruncie rzeczy sprowadzić się do jednej dyspozycji ustrojowej, a mianowicie: z brzmienia tego przepisu wynika, że podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej jest gospodarstwo rodzinne. Jednocześnie należy jednak stwierdzić, że **konstytucyjne wyodrębnienie ustroju rolnego nie pozwala na przypisanie terminowi „ustrój rolny” samodzielnego**