

Cena zeszytu 99 zł
(w tym 8% VAT)
Indeks 368598

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

WARSZAWA

ROK LXXIX

GRUDZIEŃ 2024

ZESZYT 12 (946)

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

WARSZAWA

REDAKCJA

Andrzej Wróbel – redaktor naczelny
Ewa Bagińska, Wojciech Brzozowski, Roman Hauser,
Zbigniew Kmieciak, Dagmara Kornobis-Romanowska, Marek Zubik
Michał Ziółkowski – sekretarz redakcji
Iwona Lewandowska – redakcja językowa

KOMITET REDAKCYJNY

Jacek Barcik, Jan Barcz, Stanisław Biernat, Krystyna Chojnicka,
Magdalena Fedorowicz, Leszek Garlicki, Robert Grzeszczak, Zbigniew Hajn,
Antoni Hanusz, Leszek Kubicki, Roman Kwiecień, Leszek Leszczyński,
Ewa Łętowska, Jerzy Pisuliński, Nina Półtorak, Irena Rzeplińska, Ewa Rott-Pietrzyk,
Andrzej Sakowicz, Tomasz Stawecki, Krzysztof Ślebzak, Stanisław Waltoś,
Karolina Wierczyńska, Anna Wyrozumska, Mirosław Wyrzykowski,
Jerzy Zajadło, Adam Zieliński

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Veronika Bílková, Timea Drinoczi, Michael Dougan, Jan Filip, Christophe Hillion,
Carlos Flores Juberías, Adam Łazowski, Bertrand Mathieu, Franz C. Mayer,
Ladislav Orosz, Fernando Reviriego Picón, Matthias Ruffert,
Wojciech Sadurski, Dagmar Schiek

Za publikację naukową na łamach „Państwa i Prawa” Autorka lub Autor otrzymuje
70 pkt (poz. 31361 komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r.
w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji
międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r.
– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742, 1088 i 1234).

„Państwo i Prawo” ukazuje się nieprzerwanie od 1946 r.



Wolters Kluwer

Wydawca: na zlecenie Komitetu Nauk Prawnych PAN
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Prezes Zarządu – Włodzimierz Albin

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Nakład 750 egz., objętość 10 ark. Papier druk. offset 70 g. Skład rozpoczęto w listopadzie 2024 r.
Druk ukończono w grudniu 2024 r. Nr indeksu 368598

Skład i łamanie: Kamila Tomecka
Sekretarz Redakcji: michal.ziolkowski@wolterskluwer.com
tel. +48 600 903 850

Konstytucyjna zasada ochrony dobra wspólnego jako postanowienie oddziałujące na wolność przedsiębiorczości

1. *Uwagi wstępne.* Przedmiotami opracowania są analiza i ocena pojmowania konstytucyjnej zasady-normy ochrony Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego, dokonywane z punktu widzenia postrzegania jej jako potencjalnego ograniczenia wolności przedsiębiorczości¹. Szczególnie istotna jest odpowiedź na pytanie: czy postanowienie art. 1 Konstytucji, które współdefiniuje Państwo Polskie², może stanowić samoistną podstawę ograniczeń wolności działalności gospodarczej, niezależnie od podstaw z art. 22 oraz 31 ust. 3, a także niezależnie od norm prawa Unii Europejskiej? Ma to istotną doniosłość, gdy rozważamy regulacje ustawodawcy, które oddziałują ograniczająco na przedmiotową wolność i oddziałują na operatywne stosowanie Konstytucji.

Punktem wyjścia jest oczywista teza, że art. 1 nie może być traktowany tylko jako „ozdobnik stylistyczny”. O dobru wspólnym jest również mowa w art. 25 ust. 3 i art. 82 Konstytucji. Przyjmuję, że postanowienie z art. 1 nie powinno stanowić samoistnej, „pierwszoplanowej” podstawy uzasadniania ograniczeń wolności gospodarczej, przy odstępowaniu od innych podstaw przewidzianych prawem konstytucyjnym i unijnym. Po pierwsze, zwróćmy uwagę na obecność wśród postanowień konstytucyjnych terminów trudnych do „przełożenia” na konkretne normy prawne, bez odniesień do nauk poprawnych: „sprawied-

¹ W tekście zamiennie używam zwrotów: „wolność przedsiębiorczości” „wolność działalności gospodarczej”, „wolność gospodarcza”.

² W. Łączkowski, *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa* wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 38–39; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 118; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022, s. 33 i n.

liwość społeczna”³ (art. 2), „zasada zrównoważonego rozwoju” (art. 5 *in fine*)⁴, „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 20)⁵. Po drugie, wśród nich sytuujemy także termin „dobro wspólne”⁶, z którego trudno wywieść wprost sprecyzowane normy prawne. Nasuwa to na myśl stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do postanowienia art. 32 ust. 1, w którym przyjmowano, że nie może on stanowić samoistnej podstawy rekonstrukcji prawa podmiotowego bez powiązania każdorazowo z jednym ze szczególnych praw albo wolności, stanowiących niejako „tło” dla jego zastosowania⁷. Takie rozumowanie, odnoszone do dobra wspólnego, skłania do reorientacji na wykładnię systemową i funkcjonalną. Ujęcie bardziej holistyczne implikuje twierdzenie, że całokształt postanowień ma wymiar normatywny⁸, oraz skłania do reorientacji w kierunku wykładni systemowej i funkcjonalnej.

Oczywiste wydaje się przy tym założenie, że we współczesnym państwie aktywność gospodarcza nie może być pojmowana w sposób absolutny⁹, bez koniecznego oddziaływania na nią poprzez odpowiednią politykę gospodarczo-społeczną i brania pod rozwagę jej konsekwencji w zakresie stanowienia i stosowania prawa. Mam na myśli krytykę braku odniesień do systemu sprecyzowanych wartości, co jest wynikiem zbyt częstych jeszcze powołań do tradycyjnego, dogmatycznie pojmowanego, neoliberalnego nurtu w naukach ekonomicznych¹⁰. Nie chodzi z pewnością o całkowitą negację liberalizmu gospodarczego, co z kolei byłoby wyrazem braku wiedzy o jego pozytywnych konsekwencjach¹¹, lecz o świadomość jego społecznych i negatywnych uwarunkowań w sferze wartości. Wynika to z faktu, że liberalizm pojmowany dogmatycznie może mieć negatywne skutki społeczne¹².

³ Ekonomiści odnoszą ją do współczynnika Giniego, który ukazuje rozwarstwienie majątkowe (od 0 do 1.00). W Polsce wynosił w 2008 r. – 0.31, zaś w roku 2016 – 0.53. Bardziej „egalitarne” były np. Czechy – 0.25 i Francja – 0.3, dane za: N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, Warszawa 2022, s. 602.

⁴ M. Zubik, *Prawo...*, s. 66–68.

⁵ J. Ciapała, *Konstytucyjna...*, s. 85–102.

⁶ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; zob. zbiór opracowań: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Warszawa 2013.

⁷ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 55–58.

⁹ Historyczny wymiar ma liberalizm w ujęciu J.S. Milla – J.S. Mill, *On liberty*, London 2001.

¹⁰ Obszernie J. Hausner, *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Warszawa 2019; T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, przekł. A. Bilik, Warszawa 2015; T. Piketty, *Kapitał i ideologia*, przekł. B. Geppert, Warszawa 2022.

¹¹ F. von Hayek, *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2006.

¹² J. Żakowski, *Zawołanie: zrozumieć kryzys*, Warszawa 2009, s. 17 i n.

Niezależnie od odniesień do ekonomii, socjologii i filozofii polityki, podstawowe ujęcie dogmatyczne wymaga powołania również wybranych stanowisk doktryny prawa oraz wybranych wypowiedzi wyrażanych w orzecznictwie. Uznaję przy tym, że najbliższa polskiej kulturze prawnej jest koncepcja wykładni prawa w ujęciu derywacyjnym¹³, w warunkach zastosowania metody dogmatycznej.

2. *Pojmowanie konstytucyjnej zasady ochrony Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego. Próba odniesienia do społecznej gospodarki rynkowej.* Artykuł 1 Konstytucji, interpretowany łącznie z fragmentami wstępu każe uznać, że – w ujęciu normatywnym, mamy do czynienia za nader pojemną zasadą (tj. szczególnie doniosłą normą)¹⁴, z nakazem ochrony Państwa Polskiego, Ojczyzny, wspólnoty obywateli pojmowanego właśnie jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Nie zgadzam się z uznawaniem art. 1 za zasadę w ujęciu jedynie opisowym. Odnosząc się do wymiaru normatywnego dostrzegamy bowiem zasadę wskazującą pierwszoplanowy cel i kryterium postępowania wszelkich władz publicznych, tak aby realizować i chronić rację stanu i skutecznie realizować podstawowe cele państwa (por. art. 5 Konstytucji). Tytułem przykładu wskazać należy na związki merytoryczny i funkcjonalny pomiędzy odpowiednią interpretacją art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji (wyznaczeniem kontekstu pojmowania norm z tych przepisów wywiedzionych), koniecznością zapewnienia ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 *in fine*) a dobrem wspólnym. Dlatego krytykę wzbudzało postępowanie prezydenta A. Dudy, który bezpośrednio po wyborach jesienią 2024 r. powierzył misję tworzenia rządu M. Morawieckiemu, zamiast D. Tusko-wi – liderowi koalicji gwarantującej prorządową większość w Sejmie. Oznaczało to, że przez prawie 2 miesiące nie było rządu legitymowanego poparciem parlamentu, co było sprzeczne z założeniem systemu parlamentarno-gabinetowego. Skłaniało do uznania, że dobro wspólne nie było motywem działań prezydenta, natomiast preferowano partykularny interes jednego ugrupowania politycznego¹⁵. Zatem koniecznością staje się kojarzenie wartości (oraz zasad) konstytucyjnych przy operatywnym stosowaniu szczegółowych norm Konstytucji. Można także dodać, że naturalne „napiecie” pomiędzy wolnością w ujęciu liberalnym a równością akcentowaną przez socjalistów może być ograniczane poprzez odwołania do dobra wspólnego. Pozwala to na odrzucenie zarówno

¹³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2020.

¹⁴ Uważam (za M. Zielińskim) zasady jako podklasę norm prawnych o szczególnej randze, w tym doniosłości dla operatywnego stosowania Konstytucji – por. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 58–78.

¹⁵ J. Wawrzyniak, *Rola Prezydenta RP w powoływaniu premiera w kontekście art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji*, PiP 2024, nr 8, s. 113 i n.

skrajnego indywidualizmu, jak i kolektywizmu¹⁶. Wskazać należy powiązanie i wzajemną zależność między dobrem wspólnym a stabilizacją stosunków politycznych, stabilnością państwa, konsekwentną prorynkową polityką gospodarczą, praworządnością oraz standardem życia obywateli.

Mam przy tym świadomość, że konstytucjonaliści przyjmują jedenaście różnych terminów na określenie „zasada”¹⁷. Uznać należy, że w celu operatywnego stosowania Konstytucji akcentujemy wymiar normatywny postanowienia art. 1, przy świadomości, że poszczególne postanowienia konstytucyjne mogą być również pojmowane: 1) jako dyrektywy interpretacyjne; 2) intuicyjnie, bez tworzenia definicji – poprzez opisywanie za pomocą takich określeń, jak np. idea, konstrukcja, rozstrzygnięcie; 3) jako wartości; 4) jako postulaty. Zauważmy, że rozwinięcie podstawowych celów i zadań państwa odnajdziemy w art. 5 Konstytucji. Doniosłość art. 1 wraz z art. 30 sprawia, że – na płaszczyźnie aksjologicznej – mamy do czynienia z „kotwicami aksjologicznymi” polskiego systemu prawa, a zatem z wartościami o wymiarze zasadniczym¹⁸, których nie można sobie przeciwstawiać.

Przypomnijmy, że w Konstytucji Kwietniowej (art. 1 ust. 1) termin „wspólne dobro” utożsamiano z państwem, które było traktowane jako „całość” i miało doniosłość ponadindywidualną¹⁹. Był synonimem odzyskanej organizacji państwowej, wobec której niezbędne i konieczne były postawy obywatelskiej powinności. Na gruncie współczesnej literatury z prawa konstytucyjnego wymienia się niekiedy zasadę państwowości²⁰. Wskazuje się przy tym, że koncepcja dobra wspólnego „wyznacza obszary regulacji konstytucyjnej”, w tym obszar wolności, praw i obowiązków w państwie, ale także obowiązki władzy państwowej wobec jednostek i innych podmiotów prawa, czyli formuła dobra wspólnego „działa w obydwie strony” – dbałość o państwo obciąża obywateli (bezsprzecznie – przedsiębiorców), jednak i oni mają prawo oczekiwać, że władza publiczna będzie działać tak, aby sprostać ich potrzebom²¹. Przy uznaniu, że

¹⁶ M. Zubik, *Prawo...*, s. 34.

¹⁷ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologia a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 14–15.

¹⁸ Na temat wartości konstytucyjnych zob. m.in. – Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993; M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, PiP 2020, nr 10, s. 9 i n.

¹⁹ K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji Kwietniowej*, Kraków 1937, s. 23; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 181 (reprinty podręczników, Kraków 2006).

²⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2008, s. 32–35; M. Piechowiak, *uwagi do art. 1*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

²¹ J. Trzciński, *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 452–453.

dobro wspólne jest celem podstawowym państwa i Narodu jako wspólnoty politycznej, pozbawione uzasadnienia stają się próby przeciwstawiania dobra wspólnego wolnościom i prawom podmiotów indywidualnych. Zatem odchodzimy od orientacji wyłącznie na abstrakcyjnie pojmowane dobro państwa – organizacji politycznej, na rzecz prymatu dobra członków wspólnoty politycznej i akcentowanie wzajemnych powiązań i współzależności nacechowanych solidaryzmem²².

Dobro wspólne kwalifikowane jest na kilku płaszczyznach głównie jako kryterium ukierunkowanego postępowania władz publicznych²³. Zarazem w literaturze podkreśla się „kontrargumenty” wobec dobra wspólnego: 1) potrzebę eksponowania różnorodności, pluralizmu, co może utrudniać odnalezienie „wspólnego mianownika” z interesami partykularnymi; 2) ryzyko przeciwstawiania interesu państwa jednostce i dysharmonii; 3) przejaw obaw i sceptycyzmu, które może wzbudzać nadmierna tendencja do aktywizmu państwa w realizacji polityk społecznych i gospodarczych²⁴. Mam na myśli takie ograniczanie roli państwa, które będzie odpowiadać zasadzie pomocniczości, a zarazem, np. poprzez politykę podatkową, stymulować prorozwojową aktywność przedsiębiorców. Pomimo że „cesja władzy nieuchronnie oznacza delegację uprawnień do podejmowania ryzyka (...) może to być korzystne w obszarach działalności gospodarczej silnie uzależnionych od postępu technicznego”²⁵. Nie może to jednak osłabiać efektywności państwa w tych sferach, w których zapewnia ono ład publiczny²⁶, w tym i dlatego, że sfera publiczna ulega istotnym zmianom strukturalnym²⁷. Nie trzeba udowadniać, jak istotne jest to dla prawidłowego urzeczywistnienia wolności działalności gospodarczej.

W nauce społecznej Kościoła katolickiego dobro wspólne zostało zdefiniowane jako „suma warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeszeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość”²⁸. Tak należy postrzegać postanowienie z art. 25 ust. 3 *in fine* Konstytucji. Konstytucja odeszła tutaj

²² Za miarodajny uważam dwuczęściowy zbiór opracowań – *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. A. Łabno, Warszawa 2015.

²³ W. Arndt, *Dobro wspólne jako kryterium postępowania władzy*, [w:] *Dobro wspólne...*, s. 202.

²⁴ W. Arndt, *Dobro wspólne...*, s. 202–204.

²⁵ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekł. J. Serwański, Poznań 2005, s. 85.

²⁶ F. Fukuyama, *Budowanie...*, s. 22–24.

²⁷ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tłum. M. Łukasiewicz, W. Lipnik, Warszawa 2007, s. 55 i n.

²⁸ *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*. O jego pojmowaniu w encyklikach papieskich zob. m.in. M. Sadowski, *Idea dobra wspólnego w papieskich encyklikach społecznych (1891–1991)*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Leszczyński, Lublin 2015.

od oddzielenia państwa od Kościoła na rzecz „współdziałania” dla dobra wspólnego i człowieka²⁹. Warto w tym miejscu zaakcentować, że dobro wspólne jest kwalifikowane i analizowane w ramach różnych dziedzin nauk filozoficznych, społecznych i prawnych, co nie ułatwia interpretacji prawniczej.

W nauce prawa konstytucyjnego wskazywano na kilka cech istotnych dobra wspólnego: 1) okoliczność, że należy przede wszystkim do dorobku myśli chrześcijańskiej; 2) możliwość jego wyprowadzania z idei solidaryzmu, zgodnie z którą poszczególne jednostki i grupy stanowią wspólnotę, przy czym powodzenie jednostek i grup zależy od powodzenia wspólnoty; 3) fakt, że można je odnosić do państwowości i jego obywatelskiej koncepcji; 4) fakt, że pomyślność gospodarcza jest współokreślana przez pojmowanie dobra wspólnego; 5) okoliczność, że zasada ochrony dobra wspólnego jest rozwijana w innych postanowieniach Konstytucji³⁰. Chociaż TK niezbyt często powoływał się na art. 1, to można było dostrzec wypowiedź, w myśl której art. 1 i art. 20 nie powinny być sobie przeciwstawiane, jako że obie te zasady konstytucyjne pozostają w ścisłym związku i wzajemnie się uzupełniają³¹.

Uważam, że termin ten nie może być sprowadzany do „interesu państwa”, „interesu społecznego” lub „interesu publicznego”. Dobro wspólne, a w istocie nakaz jego ochrony dają z pewnością podstawę do przyjmowania preferencji aksjologicznych jako dyrektywa interpretacyjna. Każde to uwzględniać w procesie wykładni i stosowania ograniczeń wolności działalności gospodarczej norm i wartości przewidzianych w innych postanowieniach Konstytucji i prawa unijnego. Godne postulowania jest powiązanie dobra wspólnego z analizowanymi na kilku płaszczyznach ideami solidaryzmu, a także z filozofią polityki i socjologią³². Natomiast w dyskursie prawniczym należy preferować zasadę ochrony dobra wspólnego, pojmowaną jako konstytucyjna zasada prawa³³. Podobne trudności spotykamy, gdy analizujemy społeczną gospodarkę rynkową.

Zwróćmy teraz uwagę na dwa możliwe podejścia. Pierwsze zakłada, że głównym zadaniem władz publicznych powinna być dbałość

²⁹ J. Krukowski, *Geneza konstytucyjnych zasad relacji między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Hannie Suchockiej*, red. B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak, Poznań 2023, s. 465 i n.

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 17–18; M. Zubik, *Prawo...*, s. 33–36.

³¹ Wyrok TK z 10.10.2001 r., K 28/2001, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

³² Zob. zbiory opracowań: *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki* (Warszawa 2012) oraz *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym* (Warszawa 2015). Oba zbiory pod red. A. Łabno.

³³ M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady...*, s. 58–77. Mamy do czynienia z jego obecnością w układzie wartościowym.

o powszechny dostęp do wysokiej jakości usług, eliminacja nierówności w dostępie do nich, ochrona rynku i prywatnych przedsiębiorców przed nieuczciwą konkurencją oraz ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Państwo może samo dostarczać dobra publiczne, jednak w głównej mierze powinno skłaniać obywateli, aby wykazywali inicjatywę, w szczególności w zakresie aktywności gospodarczej czy partycypacji w systemie ubezpieczeń. Aktywność władz publicznych determinuje tutaj zasada subsydiarności. Natomiast przy drugim podejściu, władze publiczne skupiają swą aktywność na prospołecznym ukierunkowaniu wydatków publicznych, zwłaszcza socjalnych, akcentując redystrybucyjną rolę budżetu. Nie uzależniają pomocy od postaw obywateli, bardziej od ich artykułowanych potrzeb. Zakładają, że pomoc należy się w zasadzie wszystkim, wszyscy bowiem mogą liczyć na wsparcie ze strony wspólnoty. O ile w pierwszym przypadku solidaryzm rozpatrujemy przede wszystkim w układzie horyzontalnym, a dopiero przy drugim podejściu – w wertykalnym, o tyle przy drugim podejściu na pierwszym planie mamy do czynienia głównie z jego obecnością w układzie wertykalnym. Uważam, że cała koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, o jej niemieckim rodowodzie, preferuje jednoznacznie pierwsze ujęcie.

Jak wspomniano, zasada ochrony dobra wspólnego była nieczęsto przedmiotem pogłębionych rozważań Trybunału Konstytucyjnego³⁴. Tytułem przykładu, TK stwierdził, że warunki prowadzenia działalności gospodarczej oddziałują na materialne podstawy życia obywateli i faktyczne możliwości urzeczywistniania wielu wolności i praw, nie tylko o ekonomicznym i socjalnym wymiarze³⁵, co prowadzi do przyjęcia związku funkcjonalnego zasady ochrony dobra wspólnego z wolnością działalności gospodarczej³⁶. Powoływał on dobro wspólne między innymi przy uzasadnianiu obowiązku ponoszenia ciężarów, danin publicznych na rzecz obronności, także przez przedsiębiorców³⁷, podkreślaniu niedopuszczalności regulacji prawnych pozwalających na zbyt swobodne uchylanie się od obowiązku uiszczania danin publicznych, nadto zaś uznawał, że dostęp do zasobów energetycznych i wolność w ich gospodarowaniu ma doniosłość dla ochrony dobra wspólnego³⁸. Nader istotne jest, że Trybunał przyjął, iż dobro wspólne stanowi „podstawowe kryte-

³⁴ J. Ciapała, *Konstytucyjna...*, s. 116–122; M. Granat, *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka...*, s. 127–136; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 161–167; A. Szafrński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018, s. 133–149.

³⁵ Wyrok TK z 10.04.2001 r., U/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56.

³⁶ Wyrok TK z 29.04.2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 33.

³⁷ Wyrok TK z 25.11.2003 r., 37/02, OTK ZU 2003, nr 9, poz. 96.

³⁸ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK ZU 2006, nr 7, poz. 87.

rium działania” w konstytucyjnym modelu społecznej gospodarki rynkowej, uzasadniające przedkładanie „interesu ogólnego” nad „interesy partykularne”, co może prowadzić do podkreślenia, że art. 1 i art. 20 są powiązane merytorycznie oraz aksjologicznie³⁹. Wyrażono trafny pogląd, że wypowiedzi orzecznicze TK wydawały się ujmować dobro wspólne jako swoistą „matrycę”, w której odciskają się inne zasady i wartości konstytucyjne, łącznie z zasadą ochrony godności człowieka⁴⁰.

W moim przekonaniu dobro wspólne może być identyfikowane i analizowane poprzez odniesienia do tzw. trzech „kapitałów”. Pierwszy z nich to „kapitał” materialno-finansowy, a jego wyrazem jest poziom produktu krajowego brutto, zwłaszcza PKB *per capita*. Odzwierciedla on bogactwo państwa, w tym standard majątkowy mieszkańców. Nie należy przy tym pomijać wspomnianego współczynnika Giniego (*Gini index*), który ujawnia strukturę majątkową i stopień nierówności występujących w społeczeństwie, co z kolei ma wpływ na spójność społeczną. Drugim jest „kapitał” prawno-instytucjonalny określony przez stan, racjonalność, stabilność prawa i racjonalność działania instytucji państwowych oraz ich percepcję przez obywateli i przedsiębiorców⁴¹. W grę wchodzi kompetencje i sposób funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych, (nie)obecność w nich zjawisk patologicznych. Mamy tu również do czynienia z koniecznością *good governance*. Wreszcie, nader doniosły jest tzw. kapitał społeczny, który współokreślają edukacja, siła więzi interpersonalnych, a także – akcentowane przez socjologów – zaufanie w stosunkach horyzontalnych i wertykalnych⁴² oraz aktywność społeczeństwa obywatelskiego. Uznaję zaufanie za czynnik szczególnie doniosły przy ochronie przedsiębiorczości. Zaufanie do organów władzy publicznej można uznać za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania⁴³.

3. *Podstawy ograniczeń wolnej przedsiębiorczości.* Prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dowiodły o doniosłości aktualnego postanowienia art. 22. Dały się wyróżnić wypowiedzi wskazujące, że dwukrotne użycie wyrazu „tylko” oraz kwalifikacja interesu publicznego jako „ważny” powinny wskazywać na potrzebę restrykcyjnego podejścia ustawodawcy do ograniczeń wolności⁴⁴. Z drugiej stro-

³⁹ Wyrok TK z 30.01.2001r., K 17/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 28.

⁴⁰ M. Granat, *Dobro wspólne...*, s. 136. Obszernie: M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, s. 249 i n. oraz s. 339–352.

⁴¹ T. Piecuch, *Przedsiębiorczość; podstawy teoretyczne*, Warszawa 2013, s. 96–98.

⁴² P. Sztompka, *Zaufanie; fundament społeczeństwa*, Kraków 2006; P. Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016. Oba opracowania uznaję za fundamentalne studia socjologiczne.

⁴³ Np. art. 8 k.p.a.

⁴⁴ Biuletyn XXXI KK ZN (s. 24–38) oraz XXXIII KKZN (s. 8–9), Warszawa 1996.

ny TK uznał, że wolność gospodarcza jako jedna z wolności ekonomicznych może podlegać większym ograniczeniom niż wolności lub prawa osobiste i polityczne. Uzasadniał to jej bliskim związkiem z interesami wielu osób, jak i z interesem publicznym⁴⁵. Przyjmował, że art. 22 dotyczy prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, jednakże przede wszystkim art. 20 deklaruje wolność⁴⁶. W jednym z orzeczeń uznał np., że „przedsiębiorstwa energetyczne są wprawdzie nie *de iure*, ale *de facto* przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i jako takie powinny podlegać dalej idącej reglamentacji niż inni przedsiębiorcy”⁴⁷.

Odnosnie do „ustanawiania” wolności uznać należy, że istota wolności polega jednak na wywodzeniu jej z prawa naturalnego, zaś prawodawca może ją deklarować, gwarantować lub – co *expressis verbis* przewiduje ustrojodawca – ograniczać⁴⁸. Niedopuszczalne jest natomiast jej naruszenie, z wyjątkiem zdarzeń przewidzianych ustawami o stanach nadzwyczajnych. Przedmiotowa wolność powinna stać się sferą ukierunkowanej działalności człowieka lub tworzonej przez niego jednostek organizacyjnych, między innymi w celu zaspokajania ambicji indywidualnych, w tym samorealizacji jednostek. Każde to odnieść się również do art. 30 – ukazującego doniosłość godności jako źródła wolności.

Wolność przedsiębiorczości można charakteryzować poprzez kilka założeń, w szczególności: 1) fakt, że w warunkach społecznej gospodarki rynkowej jej beneficjentami są przedsiębiorcy działający w oparciu o własność prywatną, a zatem względne równouprawnienie przedsiębiorców; 2) względną dobrowolność wyboru form prawnych aktywności; 3) względną dobrowolność wyboru dziedzin aktywności; 4) swobodę kontraktowania; 5) fakt, że istota regulacji władz publicznych powinna dotyczyć ochrony konkurencji i zakazu dyskryminacji, w tym dyskryminacji *à rebours*; 6) obecność formuł *in favorem libertatis* oraz *pro dubio tributario*⁴⁹ w procesach stanowienia i stosowania prawa.

Co się tyczy „ważnego interesu publicznego”, a zatem ochronnych podstaw aktywności prawodawcy, to podstawowe kanony interpretacji tekstu prawnego akcentują konieczność nadania różnych reguł znaczeniowych terminom niejednolicie wysłowionym. Stąd nie możemy

⁴⁵ Wyrok TK z 8.04.1998 r., K10/97, OTK ZU 1998, nr 3 poz. 29.

⁴⁶ Wyrok TK z 20.04.2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 33.

⁴⁷ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05.

⁴⁸ Nie podzielam poglądu M. Szydły, który utożsamia ograniczenie z naruszeniem – W. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 74 i n. W polskiej kulturze prawnej dominowało pojęcie „prawo podmiotowe”, natomiast po przyjęciu prawa UE można je zastępować „prawem podstawowym”. Z kolei C. Kosikowski przyjmował, że nie wszystkie reglamentacje dotyczące gospodarowania mają intencjonalnie charakter ograniczeń – C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 195 i n.

⁴⁹ Wyrok NSA z 19.05.2016 r., II FSK 1265/14, LEX nr 2082820.

uznawać obu wyrażen, tj. również „dobra wspólnego” za synonimy⁵⁰. Gdy uznamy nadrzędność zakresową „ważnego interesu publicznego” względem „dobra wspólnego”, to każde naruszenie owego interesu stanowi godzenie w dobro wspólne. Rozumując odwrotnie i kwalifikując zasadniczo odrębnie „dobro wspólne” i „ważny interes publiczny”, to naruszeń ważnego interesu publicznego nie uznamy za naruszające dobro wspólne. Bardzo pomocne staje się odwołanie do logiki i stosunków między zakresami nazw, ponieważ mamy tutaj do czynienia raczej ze stosunkiem krzyżowania się⁵¹. Swoiste „punkty styczności” stanowić będą przede wszystkim bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo klimatyczne oraz podstawowe interesy finansowe państwa. Opowiadam się za interpretacją, która implikuje szczegółowe, precyzyjne wskazywanie i uzasadnianie doniosłości poszczególnych dóbr i wartości, które przesądzają o naruszeniu ważnego interesu publicznego. Chodzi bowiem o argumentacyjny⁵² i holistyczny wymiar interpretacji aktów stanowienia i stosowania prawa, a także podejście zakładające, że ograniczenie jest legalną, przewidzianą konstytucyjnie i – co akcentuję – intencjonalną uciążliwością. Zakładam, że powoływanie dobra wspólnego mogłoby mieć miejsce wyjątkowo, jedynie „w drugiej kolejności”, o ile owo naruszenie ma szczególną doniosłość.

W tym miejscu należy odnieść się do relacji art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy przepis dotyczy ograniczeń jedynie wolności działalności gospodarczej, drugi natomiast zawiera przesłanki dopuszczalności ograniczeń wolności i praw *tout court*. Przesłanki materialne są przy tym w nim wymienione enumeratywnie: 1) bezpieczeństwo państwa; 2) porządek publiczny; 3) ochrona środowiska⁵³; 4) ochrona zdrowia; 5) ochrona moralności publicznej; 6) ochrona wolności i praw innych osób. Możliwe do rozważenia są trzy podejścia i rozumowania. Po pierwsze, argumentacje oparte o przyjęcie, że „ważny interes publiczny” identyfikujemy poprzez konkretne przesłanki z art. 31 ust. 3, czyli art. 22 nie powinien stanowić samoistnej podstawy ograniczeń, ponieważ ujawni się wówczas ryzyko jego „nadinterpretacji”. Po drugie, „ważny interes publiczny” może stanowić samoistną podstawę ograniczeń, bez potrzeby wskazywania innych dóbr i wartości. Po trzecie, pojmowany szeroko „ważny interes publiczny” uzasadniamy sprecyzowanymi dobrami i wartościami z art. 31 ust. 3,

⁵⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 47–48.

⁵¹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 40.

⁵² L. Morawski, *Argumentacje, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988.

⁵³ Przesłanka ta staje się coraz bardziej znacząca – zob. M. Czekałowska, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2022, s. 207–217.

wartościami i dobrami z prawa Unii Europejskiej, a nadto ugruntowanymi założeniami społecznej gospodarki rynkowej⁵⁴. Zauważmy, że TK przyjmował nawet, że w ramy ważnego interesu publicznego można wpisać nawet takie wartości konstytucyjne, jak „praca” oraz „wolność związkowa”⁵⁵, do czego można już odnieść się krytycznie jako do swojej „nadinterpretacji”⁵⁶.

Termin „ważny interes publiczny” nie został zdefiniowany w żadnym akcie prawa pierwotnego UE, w tym nie występuje w żadnym z przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, zaś w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wykorzystano tylko raz zwrot „interes publiczny” (art. 13 ust. 3 ak. 2)⁵⁷. Natomiast w prawie pochodnym oraz zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej często występuje „interes publiczny”, a także spotykamy „nadrzędny interes Unii”⁵⁸. Z uwagi na niedookreślony zakres znaczeniowy jest on relatywizowany zarówno do sfery interesów UE, jak i państw członkowskich. Postulat bardzo powściągliwego odsyłania do prawa UE należy uzasadniać nie tylko nadrzędną mocą prawną norm konstytucyjnych i ich autonomicznymi regułami znaczeniowymi⁵⁹, lecz także okolicznością, że zakres normowania konstytucyjnego określenia „wolność działalności gospodarczej” porównujemy z labilnymi regulacjami unijnymi wolności przepływu towarów, przedsiębiorczości i świadczenia usług, przepływu kapitału i płatności oraz pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Podczas stosowania prawa UE spotykamy zjawisko nadmiernej, ekspansywnej regulacji, przy wykorzystaniu aktów prawa pochodnego, co może godzić w zróżnicowane interesy przedsiębiorców różnych państw i naruszać zasady pomocniczości oraz proporcjonalności, które miały przeciwdziałać takiemu zjawisku⁶⁰.

⁵⁴ Zob. m.in. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 361–404; A. Szafrński, *Konstytucyjna wolność...*, rozdz. V. Autorzy zwracają uwagę na brak konsekwencji w orzecznictwie TK.

⁵⁵ Wyrok TK z 26.04.2018 r., K 6/15, OTK ZU 2018, nr 2, poz. 24.

⁵⁶ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

⁵⁷ Podobnie w Karcie Praw Podstawowych (art. 17 ust. 1 zd. 2).

⁵⁸ Por. art. 6 ust. 4 i art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady nr 1992/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. EWG L 206, s. 7).

⁵⁹ T. Stawecki, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 242–268.

⁶⁰ Zauważmy, że polski TK uznał swoją kompetencję do weryfikowania zgodności aktów prawa pochodnego z Konstytucją – postanowienie z 10.01.2012 r., SK 45/09, OTK ZU 2012, nr 1, poz. 8. Szerzej: M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji Polski Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 275–282.

Po 2015 r. napotkaliśmy w polityce tendencje przeciwstawne do przyjmowanych w poprzednich latach. Zmiany prawa i praktyki instytucjonalnej były niezgodne ze społeczną gospodarką rynkową i wolną przedsiębiorczością⁶¹. Najczęściej w imię ochrony bezpieczeństwa oraz potrzeby tzw. repolonizacji doprowadziły do powiększenia sektora publicznego w gospodarce⁶², ograniczenia polityki antymonopolowej, chaosu w polityce i w prawie podatkowym⁶³, co przy prosocjalnej polityce nakierowanej na pozyskanie elektoratu wyborczego, prowadziło do zwiększenia deficytu budżetowego i w konsekwencji – do zwiększenia długu publicznego. Patologią stało się upolitycznienie kadr zarządzających znaczącej części przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza z dominującym udziałem Skarbu Państwa⁶⁴, co oddziaływało negatywnie na wspomniany kapitał społeczny.

4. *Uwagi końcowe.* Zasada ochrony dobra wspólnego ewoluowała i nadal podlega niejednolitym – warunkowymi ideologicznie i politycznymi – interpretacjom. Obawiam się, że zmienne interpretacje będą nadal obecne w orzecznictwie. Jednak w warunkach współczesnego państwa nie może być sprowadzana jedynie do ochrony państwa i jego instytucji, aczkolwiek dbałość o dobro wspólne, to również nowoczesny patriotyzm, w tym patriotyzm konstytucyjny, wypełnianie obowiązków obywatelskich i orientacja na *quantum* wartości bliskich całej wspólnotie politycznej. Zarazem druga „kotwica aksjologiczna” Konstytucji, tj. jej art. 30 interpretowany wraz ze wstępem każe akcentować związki między oboma postanowieniami. Oznacza to konieczność realizacji takiego stanu rzeczy, w którym władze publiczne (państwowe i samorządowe) nie tylko chronią wolności i prawa człowieka, lecz także prowadzą konsekwentną politykę prorozwojową poprzez racjonalną aktywność regulacyjną, a nie poprzez bezpośredni udział kapitałowy.

Prowadzenie polityki prorozwojowej wymaga faktycznej aktywności gospodarczej obywateli i tworzonych przez nich struktur organizacyjnych⁶⁵. To zaś każe kłaść nacisk na prymat wolności gospodarczej

⁶¹ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Priorytety zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez Ministra Skarbu państwa do 2015 r.*, Warszawa 2014, s. 31.

⁶² *Nacjonalizacja zamiast ładu korporacyjnego* (<http://for.org/2024.08/30>; dostęp: 30.08.2024 r.).

⁶³ *Polski system podatkowy dopiero 31. w International Tax Competitiveness Index*, cyt. za: <http://for.org.pl/> (dostęp: 22.10.2024 r.).

⁶⁴ W 2023 r. w Polsce działało 18 przedsiębiorstw państwowych (forma prawna właściwa PRL), państwo miało bezpośredni udział w 422 spółkach oraz nadzorowało inne poprzez powołane jednostki organizacyjne, np. Polski Fundusz Rozwoju, Agencja Rozwoju Przemysłu – M. Zieliński, *Odpolitycznienie przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo*, Warszawa 2023.

⁶⁵ Zob. <https://world-economic-freedom/countryrankings> (dostęp: 20.06.2024 r.). Polska w 2023 r. zajmowała 40. miejsce w rankingu wolności ekonomicznej, m.in. za Czechami.