



Jerzy Ciapała
dr hab., prof. US
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: tljones@onet.eu
ORCID: 0000-0002-5062-3834



Konstytucyjna wolność przedsiębiorczości w kontekście społecznej gospodarki rynkowej – pożądane standardy regulacji

Streszczenie

Przedmiotem opracowania są prezentacja i analiza wolności przedsiębiorczości w kontekście społecznej gospodarki rynkowej. Punkty odniesienia stanowią postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Autor odniósł się przede wszystkim do orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz, w mniejszym stopniu, do stanowiska doktryny. Zasadne stało się przypomnienie cech istotnych wolności przedsiębiorczości (działalności gospodarczej), tak aby wskazać ich doniosłość względem przyjmowanych regulacji prawnych. Uznać należy, że wolność przedsiębiorczości stanowi pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej. Dwa pozostałe to własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

W podsumowaniu należy podkreślić całkowity brak konsekwencji w przyjmowanych regulacjach ustawowych, które powinny odpowiadać normom zadaniowym, w tym tendencjom wskazywanym w orzecznictwie i doktrynie. Mamy zatem do czynienia z istotną fikcją regulacji konstytucyjnych, co jest negatywną cechą dla całego polskiego porządku prawnego, zwłaszcza że po 2016 roku pozycja Trybunału Konstytucyjnego jest podważana.

Słowa kluczowe: konstytucyjna wolność przedsiębiorczości, zasada społecznej gospodarki rynkowej, prymat własności prywatnej, pożądane cechy regulacji ustawowych, negatywne tendencje w ustawodawstwie

Uwagi podstawowe

Przedmiotem opracowania są wybrane zagadnienia konstytucyjnej zasady ochrony społecznej gospodarki rynkowej, przy czym uwagi odnosić się będą w podstawowej mierze do wypowiedzi orzeczniczych polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie ze swoją funkcją Trybunał stał – do 2016 roku – na straży prymatu norm konstytucyjnych, które określają m.in. standardy gospodarki rynkowej, ze wskazaniem, że chodzi o jej prospołeczne ukierunkowanie, tj. zaakcentowanie koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Zarazem wskazać należy preponderancję samej wolności działalności gospodarczej jako podstawowego „filaru” społecznej gospodarki rynkowej. Przyjmuję, że w Konstytucji RP¹ mamy do czynienia z wystawieniem **zasady ochrony** [podkr. – J.C.] wolności działalności gospodarczej pojmowanej w ujęciu dyrektywalnym, tj. jako konstytucyjnej zasady prawa (podklasy norm prawnych). Ponieważ na temat wolności gospodarczej oraz społecznej gospodarki rynkowej ukazało się wiele publikacji naukowych², w przedstawianym opracowaniu odniosę się do przeglądu i niekiedy analizy kilkunastu wypowiedzi TK, unikając, w dalszej części, szerszego powoływania stanowisk doktryny.

Należy przypomnieć, że ustawowa proklamacja wolności przedsiębiorczości nastąpiła jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a mianowicie ustawą z 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej³. Była wyrazem prób drastycznego reformowania przez rząd M.F. Rakowskiego, przeżywającego głęboki kryzys i erozję tzw. socjalistycznego ustroju gospodarczego. Wraz z innymi ustawami reformującymi gospodarkę pozostawała jednak w jawnej sprzeczności z postanowieniami ówczesnej Konstytucji PRL⁴. Sekwencja zdarzeń politycznych i prawnych

1 Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Tytułem przykładu por.: C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; tenże, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: tegoż (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005; S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2002; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005; tenże, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2013; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014. W opracowaniu używam zamiennie określeń: „wolność gospodarcza”, „wolność działalności gospodarczej”, „wolność przedsiębiorczości”. Jako źródła wiedzy o orzeczeniach TK wykorzystałem natomiast „OTK w latach 1986–2011” w formie CD oraz teksty orzeczeń zamieszczane na stronach internetowych Trybunału.

3 Dz.U. z 1988, nr 41, poz. 324 ze zm. Z uwagi na osobę inicjatora była określana jako tzw. ustawa ministra Wilczka.

4 W trakcie debaty nad tzw. nowelą grudniową Konstytucji PRL przyjmowano do wiadomości konieczność dostosowywania rewidowanej Konstytucji do dokonywanych zmian legislacyjnych.

lat 1988 i 1989 doprowadziła zarówno do zmiany władzy politycznej, jak i – od strony ustrojowej – do konstytucjonalizacji wolności (swobody) działalności gospodarczej. Mam na myśli ustawę z 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji PRL⁵. W zmienionych postanowieniach konstytucyjnych art. 6 brzmiał: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”. Korespondował z nim art. 7, stanowiący, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Oba przepisy stanowiły w istocie o konstytucyjnym ustroju gospodarczym aż do uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Zauważmy przy tym, że z obu przepisów nie można było jeszcze zrekonstruować normy prawnej, akcentującej prymat własności prywatnej, a zatem podstawę gospodarki rynkowej.

Na uwagę zasługują trzy ważne okoliczności.

Po pierwsze, rząd T. Mazowieckiego za priorytetowe zadanie uznał przezwyciężenie kryzysu gospodarczego przez powrót do „gospodarki rynkowej oraz roli państwa zbliżonej do rozwiniętych gospodarko krajów”. Premier T. Mazowiecki użył w swoim *exposé* określenia „społeczna gospodarka rynkowa” bez precyzowania jej cech oraz świadomie unikał zwrotu „gospodarka kapitalistyczna”⁶. Zarazem wicepremier i minister finansów L. Balcerowicz forsował jednoznacznie prorynkowe reformy, co było – jak można twierdzić – efektem dominacji neoliberalnej doktryny ekonomicznej i warunkiem pomocy ze strony państw zachodnich⁷. Oznaczało to zaniechanie prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, rekomendowanej poprzednio przez NSZZ „Solidarność”, w tym zdecydowane odstępowanie od założeń „Samorządnej Rzeczypospolitej”. W dalszej kolejności doprowadziło to do napięć społecznych, związanych m.in. z likwidacją wielu przedsiębiorstw oraz z niekonsekwentną polityką prywatyzacji. Uważam, że nadal daje się zauważyć negatywne zjawisko braku ciągłości i konsekwencji polityki gospodarczo-społecznej⁸.

Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 30–32.

5 Dz.U. z 1989, nr 75, poz. 444.

6 A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2004, s. 75–76; G. Przesławska, *Społeczna gospodarka rynkowa*, w: U. Kalina-Prasznica, *Regulowana gospodarka rynkowa*, Kraków 2003, s. 69–72.

7 L. Balcerowicz, *800 dni – szok kontrolowany*, Warszawa 1992. Balcerowicz przyjmował, że ustalenia „Okrągłego Stołu” były dla gospodarki „fatalne” – tenże, *Trzeba się bić*, Warszawa 2014, s. 80.

8 Dowodzą tego „wywiady-rzeki” G. Sroczyńskiego z M. Królem (*Byliśmy głupi*, s. 11–29), z J. Hausnerem (*Zaufamy lub przegramy*, s. 201–221), w: G. Sroczyński, *Świat się chwije; 20 rozmów o tym, co z nami dalej*, Warszawa 2015. Por. także wywiad G. Sroczyńskiego z M. Bonim, *Byliśmy głupszy*, „Gazeta Wyborcza” z 23.04.2016, s. 11.

Po drugie, mieliśmy i nadal mamy do czynienia z bardzo częstymi zmianami i brakiem spójności w odniesieniu do ustawodawstwa gospodarczego⁹. Wobec zwężonych oraz dość lakonicznych postanowień konstytucyjnych do 1997 roku niosło to ryzyko odstąpienia od formułowania względnie konsekwentnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Po trzecie, uchwalenie nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku¹⁰ wiązało się z wprowadzeniem postanowień art. 20 oraz art. 22 i łączyło z wpisaniem wolności działalności gospodarczej w kontekst społecznej gospodarki rynkowej, przy czym sama koncepcja społecznej gospodarki rynkowej miała rodowód spoza nauk prawnych, ukształtowała się bowiem na gruncie ordoliberalizmu i była z sukcesem realizowana w gospodarczo-społecznej polityce Republiki Federalnej Niemiec. W przypadku TK ujawniło się wyzwanie dekodowania konkretnych norm prawnych z postanowień art. 20 oraz art. 22 Konstytucji. Zgodnie z art. 20 „Społeczna gospodarka rynkowa na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł 22 stanowi natomiast, że „ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Przed TK pojawiły się oraz pojawiać się będą liczne problemy: interpretacji określenia „społeczna gospodarka rynkowa”, wpisania go w kontekst innych postanowień konstytucyjnych, w tym tych, które stanowią o zadaniach władz publicznych, unikania pojmowania wolności gospodarczej wyłącznie jako wolności negatywnej, tj. „wolności od”, a także sprecyzowania zwrotu „ważny interes publiczny”, w tym relacji postanowień art. 22 do norm i wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak przyjmował TK, wolność przedsiębiorczości zajmuje podstawowe miejsce w „normatywnym oznaczeniu tożsamości gospodarki rynkowej”, niezbędne jest jednak jej ujęcie w szerszym kontekście normatywnym, np. art. 65–76 oraz rozdziału X Konstytucji. Jednocześnie nadmierne i nieodzowne odesłania do ustawodawstwa zwykłego niosły i nadal niosą ryzyko jej dezawuacji pod wpływem

⁹ Ustawa z 1988 roku była nowelizowana ponad 40 razy. Zob. także Ustawa z 19 listopada 1999 roku Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999, nr 101, poz. 1178 ze zm.) oraz Ustawa z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 672 ze zm.). Ustawy z 1999 oraz 2004 roku były nowelizowane ponad 10 razy każda. Wola ustawodawcy w zakresie ułatwienia prowadzenia działalności znalazła m.in. wyraz w osobliwej Ustawie z 7 listopada 2014 roku o ułatwieniu prowadzenia działalności gospodarczej (Dz.U. z 2014, poz. 1662 ze zm). Aktualnie należy uznać, że Ustawa z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 162, Dz.U. z 2022, poz. 34) powinna stanowić *lex generalis*, dlatego wszelkie ułatwienia prowadzenia działalności powinny być ujęte w tym akcie.

¹⁰ Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

koniunkturalnych poglądów klasy politycznej i formułowanych wśród niej opinii prospołecznych, często o populistycznym charakterze¹¹. Podejmowano również próby wyodrębnienia w doktrynie założeń normatywnych społecznej gospodarki rynkowej, co jest możliwe przez analizę treści poszczególnych norm z art. 20 w ich niezbędnym powiązaniu z niektórymi postanowieniami Konstytucji, nie tylko z jej art. 22¹².

W dalszej kolejności dokonać należy przeglądu kilkunastu orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego w pięciu kontekstach czasowych i normatywnych: 1) w kontekście postanowień konstytucyjnych do 1997 roku; 2) w kontekście postanowień art. 20 i 22 Konstytucji RP; 3) w związku z doniosłością postanowień art. 1 oraz art. 30 Konstytucji, które uważam za swoiste „kotwice aksjologiczne” polskiego systemu prawnego, oddziałujące istotnie na system gospodarczy; 4) w związku z obowiązywaniem zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości; 5) w kontekście obowiązywania systemu prawnego Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej.

Wybrane wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego do 1997 roku dotyczące gospodarki rynkowej

Kilka miesięcy od ustanowienia przepisów konstytucyjnych, w marcu 1990 roku, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że Konstytucja w art. 6 „ustanowiła zasadę [podkr. – J.C.] obowiązującą całe ustawodawstwo, o samoistnej, nadrzędnej mocy prawnej, wprowadzając gwarancje swobody gospodarczej bez względu na formę własności”. Zdaniem TK natomiast ustawa o swobodzie gospodarczej „pełni funkcje podstawowego aktu normatywnego dotyczącego swobodnego podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej”. Przyjęcie tych regulacji „wymagało zniesienia (w całości lub części) szeregu przepisów prawnych sprzecznych z zasadą wolności gospodarczej, równości form własności i operujących konstrukcjami krępującymi inicjatywę i przedsiębiorczość”. Zatem, w myśl stanowiska TK, to zasada wolności gospodarczej stanowić powinna podstawę i uzasadnienie derogacji wielu

11 Por. L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 191. Autor tego opracowania zwracał uwagę na potrzebę odstąpienia od interpretacji wolności przedsiębiorczości w duchu dogmatycznego neoliberalizmu; J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 3 i n.

12 T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki: analiza prawno-gospodarcza*, Kraków 2002; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 68–85.

obowiązujących przepisów dotyczących aspektu podmiotowego i przedmiotowego aktywności gospodarczej (K 5/89).

Dobór form prawno-organizacyjnych prowadzonej działalności nie mógł być zupełnie swobodny, ponieważ determinował osiąganie pożądaných rezultatów. W konsekwencji TK uznał nawet, że ustawodawca może ograniczać wolność, „gdy godzi ona w jakikolwiek interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na obronę” (K 6/90¹³). Nie traktował zatem zasady wolności przedsiębiorczości za bezwzględną oraz odnoszoną do każdej działalności. Wskazywał natomiast, że ograniczenia powinny występować, bazując na racjonalnych, ustawowo określonych względach, a zwłaszcza powinny mieć charakter przedmiotowy i służyć ochronie życia i zdrowia ludzkiego. Ograniczenia nie powinny mieć natomiast cechy generalnych wyłączeń podmiotowych, a więc wykluczeń pewnych kategorii osób z kręgu beneficjentów wolności gospodarczej. Znamienna była próba przyjęcia, w aspekcie wykładni systemowej, że przepisy ustawowe były konkretyzacją zasady konstytucyjnej, pomimo że to ustawa wyprzedzała czasowo zmianę Konstytucji (U 9/90). TK przyznawał jednak, że „jest niewątpliwe, iż wprowadzając zasadę do Konstytucji RP, ustrojodawca liczył się z zastanym stanem prawnym” (K 4/92). Należy również przypomnieć, że sam Trybunał akceptował przyjmowanie wobec ustawy z 1988 roku określenia „konstytucja gospodarcza” (K 6/90, U 2/90, K 4/92).

Wskazując na dopuszczalność ograniczeń, Trybunał pozostawiał sporą swobodę ustawodawcy, co było o tyle uzasadnione, że przepisy konstytucyjne (art. 6) nie formułowały kategorii „ważny interes publiczny”, lecz ograniczały się do nakazu przyjęcia formy ustawy i to **bez względu na formę własności**. Rozpoczął jednak próbę wytyczania dopuszczalnych ograniczeń (U 2/91), w szczególności zaś przyjął, że ograniczenia powinny być na tyle uzasadnione merytorycznie, aby w konflikcie z zasadą „swobodnej działalności gospodarczej” rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczeń (K 4/92). Tytułem przykładu, za dopuszczalne ograniczenia, które nie stanowią naruszeń zasady wolności gospodarczej, uznał wprowadzenie obowiązku rozliczeń podmiotów gospodarczych w formie bezgotówkowej, za pośrednictwem rachunku bankowego (K 11/94). Przyjął jednocześnie, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej parlamentarzystów związane są z naturą mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służby publicznej, ich celem jest zaś zapobieganie zaangażowaniu w sytuacje i uwikłania, mogące podważać ich bezstronność i uczciwość, co może z kolei podważać zaufanie do konstytucyjnych organów państwa. Zaakcentował potrzebę wyjaśnienia trzech kwestii:

13 Sprawy K 5/89 oraz K 6/90 dotyczyły zmian w ustawodawstwie o wykonywaniu i organizacji rzemiosła.

1) samego prowadzenia działalności; 2) wyjaśnienia korzyści ewentualnie osiągniętych z majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych; 3) podkreślenia potrzeby odesłania do ustawy, co nie oznaczało konieczności ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (W 2/94)¹⁴.

Wprowadzenie do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku postanowień art. 20 i 22, które wyznaczają nowy kontekst interpretacyjny gospodarki rynkowej i stanowią wyzwanie dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W art. 20 nowej Konstytucji RP z jednej strony uznano za podstawę ustroju gospodarczego społeczną gospodarkę rynkową¹⁵, z drugiej ustrojodawca określił trzy „filary” tej gospodarki: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Ponadto przepis art. 22 stanowił również nowość normatywną przez ujęcie bardziej restryktywnych – w porównaniu z art. 6 przepisów konstytucyjnych – założeń ograniczeń wolności gospodarczej, a mianowicie uznawał **ważny interes publiczny i wyłączność ustawy** jako wymogi jej ograniczeń¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wypowiadał się na temat koncepcji normatywnej społecznej gospodarki rynkowej, co było, moim zdaniem, zadaniem niełatwym z uwagi na pozaprawny rodowód koncepcji. Uznał, że wartości zakodowane w art. 20 należy traktować „komplementarnie i kompleksowo”, a ich źródeł należy upatrywać w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zdaniem Trybunału „traktowanie kompleksowe oznacza, że ustrojodawca ujmuje wymienione wartości jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia, z kolei podejście komplementarne wskazuje na ich koherentność w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać i ograniczać” (K 17/00). Trybunał mógł mieć na myśli doniosłość społecznej gospodarki rynkowej jako szczególnie istotnej dla ładu społeczno-gospodarczego, która nadaje kierunek działań polityki państwa,

14 Uchwała TK z 13.04.1994 – sygn. W 2/94, za: „OTK w latach 1986–2006”, materiał biura TK w formie CD. Stanowisko to zostało następnie uwzględnione przy redakcji aktualnego art. 107 Konstytucji.

15 Por. obszernie m.in. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki...* Na temat doświadczeń niemieckich pisał jeden z „ojców” koncepcji W. Eucken. Zob. W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, tłum. J. Kałużny, Poznań 2005.

16 Użycie w art. 22 dwukrotnie zwrotu „tylko” było zamierzonym zabiegiem podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1996 i 1997 roku. Por. biuletyny KK ZN nr XXXVII (s. 72–73) oraz nr XXXIX (s. 21). Szerzej J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 51–53.

co oznaczało np. nakaz uznania ochrony konkurencji za wzorzec konstytucyjny (P 5/05)¹⁷.

Powyższe rozumowanie znalazło wyraz w orzeczeniu z 2014 roku, w którym stwierdzono, że „nie należy mechanizmów w sferze gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej”. W konsekwencji nie należy oddzielać swobody kontraktowej jako elementu wolności działalności gospodarczej, jeżeli rozpatrujemy to zagadnienie w wymiarze ogólnospołecznym. Trybunał przyjął, że użycie w art. 20 kwantyfikatora „społeczny” oznacza m.in.: 1) negację wprowadzenia „czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego”, które oparte było na odrzuceniu ustroju bazującego na maksymalizacji korzyści przez pracodawców w systemie gospodarczym; 2) upoważnienie państwa do podejmowania działań, mających na celu łagodzenie skutków społecznych działania praw rynku, przy jednoczesnym poszanowaniu tych praw; 3) upoważnienie państwa do podejmowania działań „łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku”; 4) upoważnienie państwa do „podejmowania działań ingerujących w mechanizm wolnorynkowy, o ile są one dokonywane w formie bezpośrednio skutecznych władczych rozstrzygnięć, kształtujących status prawny rynkowych podmiotów prawa prywatnego”; 5) wymóg, aby państwo i inne instytucje publiczne „działały w stosunkach z podmiotami prawa prywatnego w formach na zasadach rynkowych”¹⁸. Trybunał Konstytucyjny potwierdził jednocześnie, że to art. 20 „powołuje do życia” wolność gospodarczą, natomiast inne przepisy (np. art. 64 ust. 1, art. 65 ust. 1) dotyczą pewnych „wycinków” problematyki. Artykuł 22 z kolei odnosi się do kwestii dopuszczalności jej ograniczeń. Zakres znaczeniowy pojęcia „ważny interes publiczny” jest zatem szerszy od zakresu normowania art. 31 ust. 3¹⁹.

Trybunał przyjął, że analiza treści normatywnych art. 22 musi być powiązana z analizą art. 20, ponieważ w obu przepisach wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” oznacza nie tylko zasadę ustrojową, co wynika z dyrektyw wykładni

17 Orzeczenie z 09.01.2007; „OTK w latach 1986–2006”, materiał biura TK w formie CD. Sprawa dotyczyła m.in. zgodności z wzorcem konstytucyjnym, tj. z art. 20, przepisu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c., który pozwalał na uprzywilejowanie pozycji państwowych jednostek organizacyjnych względem podmiotów prywatnych, w odniesieniu do możliwości egzekwowania wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym.

18 Na temat cech społecznej gospodarki rynkowej pisałem m.in. w kontekście doświadczeń niemieckich oraz idei solidaryzmu: J. Ciapała, *Społeczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2015, s. 146–156.

19 Wyrok z 16.10.2014 – sygn. SK 20/12, OTK ZU nr A/2014, poz. 102 oraz powołane na s. 16 uzasadnienia tego wyroku inne, adekwatne rozstrzygnięcia TK. Wyrok dotyczył zgodności z art. 20 w zw. z art. 22 przepisu Ustawy z 16 kwietnia 1993 roku o ochronie nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm.).

systemowej, lecz również wolność pojmowaną jako prawo podmiotowe, jako jedną z podstawowych wolności przysługujących podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Jest to zarówno wolność podejmowania, jak i prowadzenia działalności gospodarczej. Z pewnością wolności, o której mowa w art. 22, nie należy oddzielać od reguł społecznej gospodarki rynkowej²⁰. Zawarte przez prawodawcę w „społecznym” charakterze gospodarki rynkowej odesłania do sprawiedliwości społecznej upoważniają prawodawcę do wprowadzania ograniczeń wolności przedsiębiorczości wobec kontraktujących przedsiębiorców, „jeżeli z uwagi na rodzaj stosunków ich łączących i praktykę obrotu dochodzi do rażącego zaburzenia działalności gospodarczej jednego podmiotu przez inny podmiot o silnej pozycji na rynku”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym doniosłość zagadnień ochrony konkurencji i „równowagi kontraktowej”²¹.

Co wyjątkowo istotne, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, w myśl którego z art. 20 i art. 22 Konstytucji wynikają dwie konsekwencje: 1) sama wolność przedsiębiorczości musi prowadzić do odczytania jej doniosłości normatywnej, z uwagi na jej sytuowanie jako pierwszy „filar” w ramach art. 20; 2) podkreślenia wymaga prymat własności prywatnej jako materialnej podstawy prowadzenia działalności na zasadzie wolności. Dodał przy tym, że wolność ta jest ściśle powiązana merytorycznie z art. 65 ust. 1, tj. z wolnością wykonywania zawodu²².

Przyjęto nader trafnie, że formuły wolnościowej nie można odnosić do działalności samego państwa i innych instytucji publicznych. Stanowisko TK kazało uznać dwie podstawowe konsekwencje: 1) instytucje publiczne, zwłaszcza przedsiębiorcy, a zatem podmioty działające na bazie majątku publicznego, tj. Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie i w formach ujętych w ustawie, tj. z dopuszczalną, dalej idącą ingerencją ustawodawcy niż w przypadku przedsiębiorców prywatnych; 2) ustawodawca ma wobec podmiotów działających na bazie kapitału publicznego dalej idące możliwości ingerencji, w porównaniu z podmiotami działającymi na bazie własności prywatnej, albowiem tylko te ostatnie są beneficjentami konstytucyjnej wolności przedsiębiorczości. Innymi słowy, z interpretacji art. 20 oraz art. 22, dokonanej przez TK, wynika, że w przypadku wolności gospodarczej tylko podmioty działające na bazie własności prywatnej działają na zasadzie wolności

20 Por wyroki: z 21.11.2005 – sygn. P 10/03, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116, z 24.01.2006 – sygn. SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3, z 11.10.2011 – sygn. P18/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 81.

21 Por. wyrok powołany w przyp. 14.

22 Tak w wyroku z 19.01.2010 – sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1A/2010, poz. 2. Sprawa dotyczyła ograniczeń wiekowych możliwości prowadzenia działalności przez pilota morskiego.

(K 19/00)²³. Konsekwencją wyroku był tylko względny nakaz równouprawnienia, czyli dopuszczenie do dalej idących ustawowych ograniczeń działalności prowadzonej przez podmioty działające na bazie majątku publicznego, a zatem swoiste „sprzężenie” własności prywatnej oraz wolności gospodarczej, oddziałujące na dalszą interpretację łącznie art. 20 i art. 22 Konstytucji. Jedną z konsekwencji tego orzeczenia było ograniczenie legitymacji podmiotów kompetentnych do kierowania skarg konstytucyjnych, ponieważ skarga konstytucyjna oraz zasada wolności nie obejmują w jednakowym zakresie wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (Ts 148/00)²⁴. Jednoznaczni beneficjentami wolności gospodarczej stały się podmioty, których materialną podstawą jest własność prywatna.

Odnosząc się do art. 22, Trybunał przyjął początkowo, że dość restryktywne stanowisko, w myśl którego interes publiczny, kwalifikowany jako „ważny”, powinien podlegać szczególnej ochronie w kontekście pozycji i działalności gospodarczej osób zajmujących istotne stanowiska publiczne. Trafnie uznał, że tylko zakazy bezwzględne, „niedopuszczające luzów interpretacyjnych”, mogą doprowadzić do niepołączalności sprawowania funkcji publicznych z prowadzeniem działalności publicznej (K 30/98)²⁵. Później jednakże zniuansował swoje stanowisko, a mianowicie uznał, że wymaganie „zupełności ustawowej” musi być egzekwowane z pełnym rygoryzmem przy ograniczaniu wolności i praw osobistych oraz politycznych (U 7/00)²⁶. Uzasadnieniem w przypadku wolności gospodarczej było przyjęcie, że działalność gospodarcza może w praktyce mieć ścisły związek zarówno z interesami osobistymi, jak i z istotnym interesem publicznym (K 10/97)²⁷. Co się tyczy materialnych i formalnych podstaw ograniczeń, spore kontrowersje wywołał wyrok dotyczący ustawy o organizacji rynku rybnego, w którym uznano niekonstytucyjność przepisu ustawy określającego kompetencje ministra, których sposób ujęcia

23 Wyrok dotyczył tzw. ustawy kominowej, tj. Ustawy z 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2000, nr 26, poz. 306 ze zm.). Zob. wyrok TK z 07.05.2001 – sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001.

24 Skarga konstytucyjna miała przysługiwać jedynie beneficjentom wolności konstytucyjnej – por. postanowienie z 06.02.2001 – Ts 148/00. Oznaczało to m.in. wykluczenie kompetencji publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz przyjęcie, że publiczne zakłady są zobowiązane do realizacji zadań z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

25 Orzeczenie z 23.06.1999 – sygn. K 30/98.

26 Wyrok z 10.04.2001 – sygn. U 7/00. Dlatego m.in. w doktrynie jest mowa o „złagodzonej wersji wyłączności ustawy” – por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 60–61.

27 Orzeczenie z 08.04.1998 – sygn. K 10/97. Podobnie w orzeczeniu z 29.04.2003 – sygn. SK 24/02 oraz w wyroku z 14.04.2004 – sygn. SK 21/03. Dlatego, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, Konstytucja zapewnia słabszą ochronę wolności gospodarczej – K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 85.

niał naruszać wymogi formalne z art. 22 (Kp 1/09)²⁸. Ochrona ważnego interesu publicznego stanowiła także motyw zasadniczo trafnego rozstrzygnięcia o częściowej niezgodności przepisu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych m.in. z art. 22 Konstytucji (K 41/12)²⁹.

Wybrane wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat ochrony gospodarki rynkowej w kontekście zasad nakazu ochrony dobra wspólnego oraz ochrony godności człowieka

Postanowienia konstytucyjne, tj. art. 1 oraz art. 30, mają szczególną, wręcz podstawową doniosłość ustrojową i aksjologiczną. Przyjmuję, że kontrowersje na temat ich pojmowania można uznać za, w poważnym stopniu, „nienegocjowalne”, albowiem dotyczą sporów o wartości zasadnicze i samą koncepcję państwa. Różnica pomiędzy obiema wartościami sprowadza się do tego, że godność jest nam dana, natomiast do urzeczywistniania dobra wspólnego należy stale dążyć.

Postanowienia wstępu do Konstytucji, art. 1 oraz art. 86 i art. 25 ust. 3 nie dają dostatecznych podstaw do formułowania sprecyzowanych reguł znaczeniowych, które powinniśmy wiązać z dobrem wspólnym. Z pewnością jednak godzi się przypomnieć stanowisko TK, który uznał dobro wspólne „za podstawowe kryterium działania w konstytucyjnym modelu społecznej gospodarki rynkowej, uzasadniające przedkładanie interesu ogólnego nad interesy partykularne”, co mogłoby oznaczać, że art. 1 dookreśla treść merytoryczną art. 20 (P 24/05)³⁰. Postanowienia art. 2 oraz art. 20, a także art. 1, mogą wyznaczać „normatywne układy odniesienia” dla innych postanowień Konstytucji oraz całego ładu konstytucyjnego (K 14/03)³¹. Trybunał przyznał, że materialne warunki prowadzenia działalności gospodarczej oddziałują na ogólny dobrobyt, warunki życia obywateli, wzrost produktu krajowego brutto, a także faktyczne możliwości urzeczywistniania innych wolności i praw

28 Wyrok z 13.10.2010 – sygn. Kp 01/09, OTK ZU nr 8A/2010, poz. 74. Do wyroku zgłoszono pięć zdań odrębnych.

29 Zob. wnikliwe i obszerne uzasadnienie wyroku z 31.07.2015 – sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7A/2015, poz. 102. Orzeczenie dotyczyło częściowej niezgodności z art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 przepisu Ustawy z 5 listopada 1999 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013, poz. 450), który wyłączał lub ograniczał nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad mniejszymi kasami.

30 Orzeczenie z 25.07.2006 – sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7A, poz. 87. TK ocenił, że racjonalne gospodarowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistniania dobra wspólnego.

31 Wyrok TK z 07.01.2004 – K 14/03.

(P 24/05)³². W porównaniu z dobrem wspólnym wolność przedsiębiorczości, a także równowaga budżetowa i stan finansów publicznych mają charakter instrumentalny, jednak stanowią również wartości podlegające konstytucyjnej ochronie (K47/01)³³. Trybunał Konstytucyjny nie zajął wobec omawianego zagadnienia zdecydowanego stanowiska, zasadnie jednak przyjął, że nie można traktować art. 1 jako swoistej „supernormy”, która mogłaby prowadzić do wyłączenia stosowania wobec innych praw ograniczeń określonych w bardziej precyzyjnych postanowieniach Konstytucji (K 17/05)³⁴.

W tym miejscu można pokusić się o wskazanie różnic zdań w doktrynie na temat pojmowania dobra wspólnego. Pierwsza interpretacja zakłada, że ochrona dobra wspólnego mogłaby być w znacznym stopniu uznana za element uzasadnień ograniczeń wolności przedsiębiorczości. Konflikt dobra wspólnego jako wartości nadrzędnej, integrującej inne wartości konstytucyjne, powinien być rozstrzygany raczej przez przyznanie prymatu dobru wspólnemu³⁵. W myśl drugiego stanowiska „obowiązek ochrony dobra wspólnego działa w obydwie strony”, obciąża nie tylko podmioty konstytucyjnych wolności i praw, lecz również władze publiczne, od których należy oczekiwać takich działań, aby Rzeczpospolita była postrzegana przez wszystkich jako dobro wspólne, które jest pochodną koncepcji państwa na płaszczyźnie praw podmiotowych, obszaru funkcjonowania instytucji życia publicznego oraz „obszaru stanowienia prawa, będącego podstawowym instrumentem realizacji wartości konstytucyjnych”³⁶. Artykuł 1 oraz art. 2 stanowią kluczowe postanowienia dla definiowania państwa. Trybunał uznał także, że oba przepisy nie powinny być sobie przeciwstawiane z uwagi na ścisły związek wyrażonych w nich zasad, aczkolwiek w swym dorobku nie eksponował szczególnego związku obu przepisów³⁷ (K 28/01). W moim przekonaniu w trakcie dyskusji o koncepcji dobra wspólnego koniecznym elementem rozważań powinno być zagadnienie kapitału społecznego (w istocie – jego niedostatku). W wypowiedziach TK zabrakło natomiast położenia istotniejszego akcentu na ten fundamentalny czynnik konstytuujący nowoczesne

32 Wyrok TK z 10.04.2001 – U 7/00.

33 Wyrok TK z 27.02.2002 – K 47/01.

34 Wyrok TK z 20.03.2006 – K 17/05.

35 Szerzej – B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Konflikt wartości w orzecznictwie TK (dobro wspólne a konstytucyjne prawa i wolności)*, „Studia i Materiały” 2002, T. XVI, s. 61–72.

36 Por. obszernie – J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: J. Góral, R. Hausner, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 452–460.

37 Orzeczenie z 10.10.2001 – sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2000, poz. 212.

państwo³⁸. W orzecznictwie Trybunału nie dostrzegłem dominującej refleksji nad formułą „dobra wspólnego”. W nauce wyraża się jednak krytyczny pogląd, że dominiuje przeciwstawianie dobra wspólnego wartościom chronionym wolnościami i prawami człowieka³⁹.

Powiązanie gospodarki rynkowej z zasadą ochrony godności człowieka ma przede wszystkim wymiar aksjologiczny. Uznanie godności za wartość ponadczasową, przyrodzoną i niezbywalną dowodzi deklaratoryjnego wymiaru postanowienia art. 30. Przedmiotem pewnych różnic zdań była precyzyjna kwalifikacja godności. O ile sporu nie wywoływało uznanie jej za zasadniczą wartość konstytucyjną, o tyle dyskusyjne było uznawanie art. 30 za samoistny wzorzec konstytucyjny, dający podstawę do rekonstrukcji prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za kwalifikacją art. 30 jako podstawy prawa podmiotowego, zwracał jednak uwagę na potrzebę wskazywania, w pierwszej kolejności, innych wzorców konstytucyjnych⁴⁰. Podkreślił, że im silniejszy jest związek danej wolności i prawa z godnością, tym mocniej powinno być ono chronione przez władze publiczne⁴¹. Nasuwa to myśl, że przesłanką poszanowania godności jest nie tylko istnienie pewnego minimum materialnego warunków życiowych, lecz również poszanowanie sfery aktywności nazywanej „przedsiębiorczością”. Jest ona immanentnie związana z godnością osobową, pozwalając na realizację osobistych ambicji lub stwarzanie godnych warunków życia przedsiębiorców oraz osób przez nich zatrudnionych. Jest wręcz elementem współokreślającym godność, natomiast sama wolność gospodarcza stanowi konstrukcję normatywną, służącą jej urzeczywistnianiu.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sytuujące gospodarkę rynkową w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa

W przypadku postanowienia art. 2 Konstytucji spotkaliśmy wiele orzeczeń, w których łączono zgodność (albo niezgodność) licznych szczegółowych norm konstytuujących zasadę z normami wynikającymi z art. 20 i art. 22. Podstawową doniosłość

38 Por. zwłaszcza – P. Sztompka, *Kapitał społeczny: teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.

39 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, w: W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne: teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 30–31. Autor wskazuje orzeczenia TK mające uzasadniać krytyczną tezę względem stabilności orzeczeń TK.

40 Wyroki TK z 15.10.2002 (SK 6/02) oraz z 25.02.2002 (SK 29/01).

41 Wyrok TK z 30.10.2006 (P 10/06).

ma fakt, że zasada oddziałuje – przez położenie akcentu na aspekt gwarancyjny i ochronny – na sposób stanowienia i interpretacji prawa. W okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku przyjmowano pewne, „rozbudowywane” orzeczeniami TK, znaczenie tej zasady, które – w podstawowym stopniu – zostało utrzymane na gruncie obowiązującej Konstytucji, przy czym TK zaakcentował, że podstawą zarzutów powinny być, w pierwszym rzędzie, inne, bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne (K 26/07, K 36/98)⁴². Na pierwszy plan wysuwają się normy nakazujące zachowanie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakaz ochrony praw nabytych, nakaz poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa, oraz nakaz ochrony interesów w toku.

Szczególne znaczenie dla przedsiębiorców ma nakaz ochrony interesów w toku, co do którego TK przyjął konieczność spełnienia trzech przesłanek: 1) przepisy prawne muszą wyznaczać dla realizacji konkretnych przedsięwzięć pewien horyzont czasowy, np. roczny w przypadku prawa podatkowego; 2) samo przedsięwzięcie powinno być rozłożone w czasie i nie może sprowadzać się do jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) przedsiębiorca musi faktycznie rozpocząć przedsięwzięcie. W przeciwnym razie przedsiębiorca będzie zmuszony liczyć się z ryzykiem wynikającym z niekorzystnych zmian prawa⁴³. Podobną wymowę miała wypowiedź, w której ocenił, że zasada zaufania do państwa prawa oznacza zakaz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”, co prowadziłoby do naruszenia ochrony praw nabytych, ekspektatyw i nieuwzględniania interesów w toku⁴⁴. Jeden z kilku przykładów oparcia wyroku zarówno na naruszeniu art. 2, jak i art. 22 dotyczył zakwestionowania regulacji, zgodnie z którą starosta miał swobodę wyboru przedsiębiorców zajmujących się holowaniem pojazdów oraz prowadzeniem parkingów strzeżonych, ponieważ ustawodawca zaniechał podania materialnych przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć⁴⁵. Należy pamiętać, że normy z art. 2 każą sformułować zakaz (albo nakaz) ingerencji prawodawcy w warunki prowadzenia

42 Por. wyrok z 13.04.1999 – K 36/98. Nader obszernie na temat interpretacji zasady na gruncie przepisów konstytucyjnych por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 36–149; tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 195–263.

43 Wyrok z 25.11.1997 – K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64. Wyrok dotyczył ustawowych zmian podatkowych w zakresie ulg budowlanych.

44 Wyrok z 04.06.2013 – P 43/11. Do takiej istotnej zmiany „reguł gry” doszło w okresie pandemii, pomimo że nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej – J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność przedsiębiorczości i jej ograniczenia ważnym interesem publicznym. Uwagi w kontekście reżimów stanów nadzwyczajnych oraz zdarzeń okresu pandemii*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3, s. 199 i n.

45 Dawny art. 130a ust. 5 i 6 Ustawy z 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2003, nr 58, poz. 515 ze zm.). Zob. wyrok z 07.06.2005 – K 23/04.

działalności, w sposób uniemożliwiający lub zasadniczo utrudniający (albo w przypadku nakazu – w sposób umożliwiający) skuteczną reakcję na zmianę warunków gospodarowania. *Ratio* tych norm wyraża się w ograniczeniu ryzyk prowadzenia działalności w warunkach zmiennej sytuacji politycznej lub gospodarczo-społecznej, wszakże z zachowaniem standardów konstytucyjnych, np. w zakresie pozycji partnerów dialogu społecznego (art. 20 *in fine*)⁴⁶ albo także bezpośrednich relacji pracownik-pracodawca⁴⁷.

Zaakceptowano jednocześnie możliwość prawodawcy, w tym ustawodawcy, do stanowienia prawa odpowiadającego aktualnym założeniom polityki gospodarczej. Konstytucja nie może być bowiem postrzegana jako akt zawsze determinujący ustawodawcę. Cele polityki stanowią w znaczącym zakresie refleks preferencji politycznych i ideologicznych wśród klasy politycznej. Konstytucja pozostawia zatem dość szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia ulg i zwolnień, jednakże w ramach standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym z uwzględnieniem wartości konstytucyjnie chronionych⁴⁸.

Równość i prawo do równego traktowania są „stopniowalne”. Relewantność powinna być oceniana na co najmniej dwóch poziomach. Po pierwsze, musi być wyodrębniona i oceniona określona sfera stosunków społeczno-gospodarczych, z zaakcentowaniem sensu specyficznej reglamentacji w stosunku do ogółu podmiotów. Po drugie, konieczne staje się ustalenie, czy w obrębie danej sfery antycypowane kryterium powinno stanowić podstawę różnicowania podmiotów. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że mamy do czynienia z badaniem równości w dwóch wymiarach – wobec ogółu innych podmiotów oraz w obrębie klasy podmiotów, wyodrębnionej zgodnie z konstrukcjami danej reglamentacji prawnej⁴⁹. W kontekście prawa podatkowego Trybunał uznał, że stosując zasadę równości w sto-

46 Por. wyrok z 18.11.2002 – K 37/01. Ocena TK odnosiła się do niekonstytucyjności przepisów wykluczających możliwość jednostronnego rozwiązania przez przedsiębiorcę – pracodawcę ponadzakładowego układu pracy; godziło to zarówno w wolność gospodarczą, jak i inne założenia normatywne z art. 20, np. równouprawnienie sytuacji negocjacyjnej partnerów dialogu społecznego.

47 Za niekonstytucyjne z punktu widzenia art. 2 i 76 uznano postanowienia Ustawy z 7 października 1999 roku o języku polskim (Dz.U. z 1999, nr 90, poz. 999 ze zm.), które stwarzały ryzyko wykorzystania słabszej pozycji pracownika w zakresie kształtowania treści umów o pracę. Wyrok TK z 13.09.2005 – sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8A/2005, poz. 92.

48 Dlatego niekonstytucyjne stały się przepisy ustawowe, ograniczające ulgi przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, które to regulacje ograniczały pomoc dla osób niepełnosprawnych – wyrok TK z 25.06.2002 – sygn. K 45/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 46.

49 Por. orzeczenie z 27.02.2002 – sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 6. Na temat pojmowania zasady równości i sprawiedliwości społecznej jako ewentualnego odstępstwa od niej – zob. orzeczenie z 09.01.2007 – sygn. P5/05, OTK ZU nr 1A/2007, poz. 1.

sunku do podmiotów gospodarczych, zasadne i dopuszczalne może być odmienne ukształtowanie pozycji podmiotów zwolnionych od podatku także w innych kwestiach podatkowych. Dyskryminacją byłby natomiast stan prawny, w którym ustawodawca wprowadzałby zróżnicowanie w ramach każdej z wyróżnionych grup przedsiębiorców: tych, na których ciąży obowiązek podatkowy, i tych, które są z niego zwolnione⁵⁰.

Interesujące rozstrzygnięcia Trybunału dotyczyły prawa bankowego i pozycji banków jako szczególnych przedsiębiorców. Wpisywały się one w kontekst pojmowania zasady równości. W odniesieniu do prawa bankowego Trybunał początkowo uznał, chociaż w niepełnym zakresie, przywileje banków co do egzekucji niektórych należności. Miała je uzasadniać rola gospodarcza banków działających w interesie klientów. Przyjmowano *a priori*, że pełne wykluczenie uprzywilejowania egzekucyjnego oddziaływałoby negatywnie na obrót gospodarczy, choćby w zakresie kosztów i zabezpieczeń kredytów⁵¹. Tymczasem w orzeczeniu z 2015 roku TK odniósł się ze sporym dystansem do uprzedniej wypowiedzi. W uzasadnieniu wyroku (P 45/12) przyjął bowiem, że przepisy prawa bankowego, jeszcze faworyzujące pozycję banków w zakresie pozycji w postępowaniu egzekucyjnym, są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, co kazało kontestować instytucję bankowego tytułu wykonawczego⁵². W konsekwencji daje się zauważyć większe akcentowanie rangi zasad z art. 2 oraz art. 32 w określaniu pozycji przedsiębiorców w ramach gospodarki rynkowej.

Poczynione uwagi każą zwrócić się w kierunku oceny i kwalifikacji zasady równości w powiązaniu z normami wywnioskowanymi z art. 2. Uznać należy raczej aprobatę tylko względnego równouprawnienia przedsiębiorców w ramach gospodarki rynkowej. Możliwe staje się przy tym wskazanie czterech kryteriów, pozwalających na wprowadzanie gradacji ograniczeń określonych przez: 1) charakter przedsiębiorcy ze względu na dominację kapitału prywatnego albo publicznego; 2) przedmiot prowadzonej działalności, w tym zwłaszcza powiązania z zagadnieniami bezpieczeństwa państwa albo z drugiej strony – świadczenia usług z zakresu ochrony zdrowia; 3) prawno-organizacyjne formy prowadzenia działalności, w tym np. gdy mamy do czynienia ze szczególnymi relacjami osobistymi z odbiorcami

50 Wyrok z 08.06.1999 – sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96.

51 Uzasadniało to uznanie, że niektóre dokumenty bankowe mają z mocy ustawy moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonawczej. Nie dotyczyło to jednak dokumentów odnoszonych do wierzytelności nabytych na podstawie czynności cywilnoprawnych z podmiotem niebędącym bankiem, z pominięciem zgody dłużnika. Por. orzeczenie jeszcze z 16.05.1995 – K 12/93.

52 Wyrok z 14.04.2005 – P 45/12, por. s. 23–25 uzasadnienia.

usług; 4) szczególną specyfikę rozpoczynanej działalności, w tym niewielką lub nowatorską jej skalę.

Trybunał Konstytucyjny na straży gospodarki rynkowej w kontekście członkostwa we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej

Rozważania w tym fragmencie opracowania należy rozpocząć od wskazania funkcji społecznej gospodarki rynkowej, która, zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁵³, ma prowadzić do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stabilności cen, wysokiej konkurencyjności, pełnego zatrudnienia oraz wysokiego poziomu ochrony i jakości środowiska naturalnego. Nie sposób nie zauważyć podstawowych trudności w harmonijnej realizacji tych zadań w dość zróżnicowanych warunkach kulturowych oraz społeczno-gospodarczych państw członkowskich.

Wskazanie na art. 9, art. 90 i art. 91 polskiej Konstytucji uzasadnia włączenie do orzecznictwa TK *acquis communautaire*, w tym stałe uwzględnianie wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE w Luksemburgu oraz Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu⁵⁴. W warunkach członkostwa w Unii Europejskiej staje się to, moim zdaniem, elementem racji stanu. Polski TK jednak uznał się za kompetentnego do ocen zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego, inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej⁵⁵.

Trybunał niejednokrotnie formułował poglądy (K 15/97, K 27/99, K 2/02, K 11/03), że już w okresie przedakcesyjnym należało skłaniać się do wykładni prawa, która byłaby najbardziej adekwatna do *acquis communautaire*, za czym przemawiał m.in. obowiązek przestrzegania Układu Europejskiego⁵⁶. Zdaniem TK ustalenie wzorca konstytucyjnego jest właściwe, gdy wykorzystujemy *acquis communautaire* w zakresie, w jakim dany tekst odwołuje się do terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu, przy założeniu przychylności procesowi integracji europejskiej (K 2/02). Wydaje się, że szeroko utożsamiał społeczną gospodarkę rynkową i wolność gospodarczą z podstawowymi sferami regulacyjnymi prawa wspólnotowego: wolnością przepływu towarów i osób, prowadzenia działalności

53 Dz.Urz. UE 2016, C 202/13.

54 Obszernie wiele aspektów problematyki podniesiono w książce S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Warszawa 2005.

55 Wyrok z 16.11.2001 – sygn. SK 45/09. Można przyjąć konsekwencję w dalszych wypowiedziach w odniesieniu do inicjatyw w formie pytań prawnych.

56 Por. art. 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi (Dz.U. z 1994, nr 11, poz. 38 ze zm).

gospodarczej i świadczenia usług, przepływu kapitału i płatności, oraz – co istotne – powszechnymi regułami konkurencji.

Zakres, cechy istotne wolności gospodarczej i gospodarki rynkowej, w tym swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego, sposób rozumienia terminu „ważny interes publiczny” wymagają już ocen i analiz z uwzględnieniem faktu uczestnictwa w zintegrowanym wspólnym rynku. Zdaniem TK postulat wykorzystania prawa europejskiego jest inspirujący dla samego Trybunału, wymaga przy tym rekonstrukcji norm tego prawa przy ustalaniu wzorców konstytucyjnych. Nie jest to tożsame ze stosowaniem prawa UE przez Trybunał, lecz nie może nie oddziaływać na warunki funkcjonowania gospodarki rynkowej. Trybunał położył nacisk na to, że zasady, w tym normy prawa unijnego, kształtują w sposób coraz bardziej fundamentalny warunki prowadzenia działalności gospodarczej⁵⁷.

Trybunał jednak zasadnie nie dopuścił do wprowadzania regulacji wprawdzie preferowanych, lecz nie nakazanych przez prawodawcę europejskiego, które byłyby nadmiernym ograniczeniem wolności przez zbyt restryktywne, zbędne ustawodawstwo polskie i w istocie prowadziłyby do dyskryminacji *a rebours* polskich przedsiębiorców⁵⁸. Jednocześnie np. czerpał inspiracje z *acquis communautaire* w przypadkach dotyczących ocen form reklamy (*commercial speech*), starając się łączyć formuły *in dubio pro libertate* oraz *in dubio pro communitate*⁵⁹.

Narastającym, pozytywnym zjawiskiem, jakie ujawniło się w pracach TK do 2016 roku, było powoływanie w uzasadnieniach zarówno aktów prawa europejskiego (szczególnie unijnego), jak i orzeczeń trybunałów w Luksemburgu i Strasbourgu⁶⁰, a zwłaszcza wskazywanie wartości uzasadniających ograniczenia, ujmowane w prawie i orzecznictwie TS WE/TS UE⁶¹.

57 Wyrok z 19.12.2004 – K 33/01.

58 Przedmiotem sporu była próba ustanowienia tzw. ustawy o biopaliwach – Ustawa z 2 marca 2003 roku o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2003, nr 199, poz. 1934).

59 Wyrok TK z 07.06.2004 (K 23/04).

60 Nie brakuje kompleksowych i wnikliwych opracowań na temat treści i implementacji prawa WE/UE – por. np. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Warszawa 2010; tenże (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 2, *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, Warszawa 2007.

61 R. Kwiecień, *Interesy indywidualne a interesy wspólnotowe w prawie społeczności międzynarodowej*, Lublin 2015, s. 62 i n.

Podsumowanie

Podstawową doniosłość ma przypomnienie, że analiza wolności przedsiębiorczości nie może w warunkach polskich abstrahować od właściwego rozumienia społecznej gospodarki rynkowej. To zaś może utrudniać pozaprawny rodowód takiej koncepcji gospodarki. W szczególności rekonstruowanie konkretnych norm prawnych wzbudzało i nadal wzbudza problemy. Brakuje także wykształcenia jednoznacznej tendencji prorynkowego, prowolnościowego ukierunkowania prawodawstwa.

Nie uważam, aby zasada proporcjonalności wywodzona z niemieckiej kultury prawnej, obecna w polskim prawie konstytucyjnym oraz w prawie UE, była należycie respektowana w procesie stanowienia prawa ograniczającego wolną przedsiębiorczość. Termin „ważny interes publiczny”, który kryje nie tylko wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3, jest interpretowany w sposób naruszający zasadę proporcjonalności⁶² oraz postanowienie art. 2 Konstytucji, co uwidocznił okres pandemii⁶³. Proces stanowienia prawa cechował i cechuje nadmierna liczba nieprzemyślanych zmian, co przynosi w efekcie brak wyrazistej tendencji w urzeczywistnianiu zasady społecznej gospodarki rynkowej, przy braku kierowania się normami konstytucyjnymi i spójnym systemem wartości⁶⁴.

Do 2016 roku zaobserwować można pewną tendencję w orzecznictwie TK, które, przy sporych niekonsekwencjach, stało na gruncie poszanowania, rozwijanego w nim sposobu pojmowania zasad społecznej gospodarki rynkowej i ochrony wolności przedsiębiorczości. Od 2016 roku nie znajdujemy pogłębionych wypowiedzi TK na ten temat. Wręcz przeciwnie, kryzys Trybunału powoduje, że nie możemy mówić o realizacji tych zasad w systemie prawnym. Dochodzi do tego zaniechanie prywatyzacji i rozbudowa sektora publicznego w gospodarce jako jeden z przejawów tzw. dobrej zmiany, co stawia znak zapytania nad pożądanym prymatem własności prywatnej⁶⁵.

62 J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 158–165.

63 M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.

64 Por. interesujące studium J. Hausnera, *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Kraków 2019.

65 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 260 i n.; H.A. Janiszewski, *Kiepski rezultat polonizacji*, „Rzeczpospolita” z 23.04.2021.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *800 dni – szok kontrolowany*, Warszawa 1992.
- Balcerowicz L., *Trzeba się bić*, Warszawa 2014.
- Biernat S., Wasilewski A., *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2002.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność przedsiębiorczości i jej ograniczenia ważnym interesem publicznym. Uwagi w kontekście reżimów stanów nadzwyczajnych oraz zdarzeń okresu pandemii*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3.
- Ciapała J., *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2.
- Ciapała J., *Społeczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2015.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2004.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, tłum. J. Kałużny, Poznań 2005.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Hausner J., *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Kraków 2019.
- Janiszewski H.A., *Kiepski rezultat polonizacji*, „Rzeczpospolita” z 23.04.2021.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Kieres L., *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Kosikowski C., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kwiecień R., *Interesy indywidualne a interesy wspólnotowe w prawie społeczności międzynarodowej*, Lublin 2015.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Konflikt wartości w orzecznictwie TK (dobro wspólne a konstytucyjne prawa i wolności)*, „Studia i Materiały” 2002, T. XVI.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004.
- Piechowiak M., *Prawne i pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, w: W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne: teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
- Przesławska G., *Spółeczna gospodarka rynkowa*, w: U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Kraków 2003.
- Sroczyński G., *Świat się chwieje; 20 rozmów o tym, co z nami dalej*, Warszawa 2015.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny: teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2013.
- Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, w: J. Góral, R. Hausner, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Włudyka T., *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki: analiza prawno-gospodarcza*, Kraków 2002.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wronkowska S. (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Warszawa 2005.
- Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Warszawa 2010.
- Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 2, *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, Warszawa 2007.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Constitutional freedom of entrepreneurship in the context of the social market economy – desirable regulatory standards

Abstract

The subject of the study is the presentation and analysis of the freedom of entrepreneurship in the context of the social market economy. The points of reference are the provisions of the Constitution of the Republic of Poland. The author referred in particular to the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal and, to a lesser extent, to the position of the doctrine. It has become justified to recall the essential features of the freedom of entrepreneurship

(economic activity) in order to indicate their importance in relation to the adopted legal regulations. It must be recognized that freedom of enterprise is the first pillar of the social market economy. The other two pillars are private property and solidarity, dialogue and cooperation between social partners.

In conclusion, it should be emphasized the complete lack of consistency in the adopted statutory regulations, which should comply with task standards, including the trends indicated in jurisprudence and doctrine. Therefore, we are dealing with a significant fictitious nature of constitutional regulations, which is a negative feature for the entire Polish legal order, especially since after 2016 the position of the Constitutional Tribunal is being questioned.

Keywords: constitutional freedom of entrepreneurship, principle of social market economy, primacy of private property, desirable features of statutory regulations, negative trends in legislation

CYTOWANIE

Ciapała J., *Konstytucyjna wolność przedsiębiorczości w kontekście społecznej gospodarki rynkowej – pożądanee standardy regulacji*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 3 (vol. 44), 21–42, DOI: 10876/ais.2023.44-02.