

Rozdział I. Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa

Andrzej Powałowski

1. Uwagi wprowadzające

Wsparcie to określenie wprawdzie używane przez prawodawcę, niejednokrotnie zawarte nawet w tytułach aktów prawnych¹, jednak niemające znaczenia normatywnego, a więc niezdefiniowane na gruncie przepisów prawa. Analiza aktów prawnych i ich poszczególnych przepisów pozwala na stwierdzenie, że wsparcie utożsamiane jest z udzielaniem pomocy, głównie o charakterze materialnym, w tym w szczególności finansowym, choć także wsparciem może być pomoc o charakterze organizacyjno-zarządczym, a nawet marketingowym. Wydaje się ponadto, że wsparcie może być potraktowane jako *sui generis* rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych, przyszłych korzyści, która pełniąc rolę odszkodowania, jest zarazem pomocą udzielaną potrzebującym tej pomocy podmiotom działalności gospodarczej występującym pod postaciami osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej.

¹ Zob. ustawa z 7.5.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2410 ze zm.), ustawa z 9.6.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 821), ustawa z 20.2.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków europejskiego funduszu rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 182), ustawa z 9.10.2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2138 ze zm.), ustawa z 21.11.2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 22 ze zm.), ustawa z 10.5.2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1752).

2. Przesłanki i uwarunkowania wsparcia dla przedsiębiorców wynikające z konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej i sprawiedliwości społecznej

2.1. Zasada społecznej gospodarki rynkowej a wsparcie udzielane przedsiębiorcom

Spółeczna gospodarka rynkowa (s.g.r.) to w pierwszej kolejności zasada wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20), stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Polski opartego na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z zasady tej jednoznacznie wynika, że ustroj gospodarczy Polski powinien w ramach swej konstrukcji prawnej, w jednakowy i równorzędny sposób opierać się na wymienionych trzech filarach: wolności, własności i dialogu, a zarazem żaden z nich nie może być marginalizowany i traktowany mniej zasadniczo od pozostałych². Żadnego z nich nie można pominąć lub wykluczyć, a nadto niezbędne jest ich potraktowanie w sposób całościowy, jako trzech elementów s.g.r. Jednocześnie trudno jest przyjąć, gdyż nie wynika to bynajmniej z treści art. 20 Konstytucji RP, że s.g.r. wspiera się na innych jeszcze wartościach (filarach)³. Zasada ta jest przy tym wskazaniem, by państwo za pośrednictwem swoich organów kształtowało gospodarkę, stanowiąc i stosując prawo pozwalające na osiągnięcie stanu zgodności pomiędzy wolną i głównie prywatną, a w konsekwencji rynkową gospodarką a potrzebami społecznymi, zapewniając przy tym warunki dla zaistnienia dialogu i współpracy partnerów społecznych⁴.

Kontrowersyjną kwestią jest ustalenie znaczenia pojęcia wolności działalności gospodarczej⁵. Interpretacji w tej materii nie dokonuje ustawodawca,

² Inaczej, bez wskazania argumentów P. Czarnek, Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej, Lublin 2014, s. 93 i n.

³ Inaczej C. Kosikowski, Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji, PiP 1997, z. 11–12, s. 149.

⁴ Zob. np. W. Skrzydło, komentarz do art. 20, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex/el. 2013.

⁵ Zob. w tej kwestii np. C. Kosikowski, Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP, [w:] C. Kosikowski (red.), Zasady ustroju społecznego i go-

a Konstytucja RP wskazuje wyłącznie na okoliczność, iż wolność ta jest filarem społecznej gospodarki rynkowej. Wykładnia gramatyczna wskazanego pojęcia niewątpliwie nakazuje rozgraniczać wolność działalności gospodarczej od wolności gospodarczej. To drugie pojęcie, nienormatywne, ale stosowane w doktrynie⁶, ma – jak się wydaje – zakres szerszy od wolności działalności gospodarczej, ponieważ w jego zakresie mieści się zarówno problematyka wykonywania działalności gospodarczej postrzegana w kontekście wolności (swobody) zachowań uczestników (podmiotów) gospodarki rozumianej przedmiotowo, jak i sfera inicjowania (podejmowania) działalności gospodarczej w sposób wolny, tworzenia odpowiednich podmiotów i struktur gospodarczych, a ponadto stwarzania przez państwo i jego organy odpowiednich (wolnościowych) reguł funkcjonowania przedsiębiorców i posługiwania się przez państwo instrumentami oddziaływania na gospodarkę niepowodującymi nadmiernego naruszenia (lub zniweczenia) wolności działalności gospodarczej.

W doktrynie wskazuje się na różne znaczenia pojęcia wolności działalności gospodarczej. Wolność postrzega się w pierwszej kolejności jako podstawową zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Jest ona ujmowana także jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania tego prawa w sferze (wolnej) działalności gospodarczej⁸. Można ponadto przyjąć, odnosząc tę kategorię pojęciową do podmiotów działalności gospodarczej, że wolność działalności gospodarczej oznacza ogół swobód przypisywanych prawnie tym podmiotom⁹.

spodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005, s. 37 i n.; J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 115 i n.; K. Klecha, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, Warszawa 2009, s. 21 i n.; M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 53 i n.; K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2011, s. 98 i n.; M. Zdyb, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, *Rej.* 1997, Nr 5, s. 145–166; A. Ogonowski, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *PPK* 2012, Nr 1, s. 213–235.

⁶ Zob. np. S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003; J. Jacyszyn, *Wolność gospodarcza – stan obecny*, *PUG* 2015, Nr 7, s. 2–6; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.

⁷ Tak S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność*, s. 141; K. Strzyczkowski, *Prawo*, s. 101–103.

⁸ Tak A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12 i n.

⁹ Zob. A. Powałowski, *Wolność gospodarcza a konkurencja*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. J. Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 202.

Wolność działalności gospodarczej jest – jak się wydaje – tym elementem (filarem) społecznej gospodarki rynkowej, który najsilniej powiązany jest ze wskazaną zasadą. Aby gospodarka mogła mieć charakter rynkowy, jej podmioty powinny mieć możliwość kierowania się w toku działalności gospodarczej regułami wolnego (swobodnego) rynku, a więc mieć w szczególności zagwarantowaną swobodę umów, podejmowania decyzji odnośnie do strategii i taktyki wykonywania różnorodnych działań w sferze gospodarki, kształtowania cen, a także wolną rywalizację z innymi podmiotami. Niejako w konsekwencji podmioty gospodarki rynkowej mogą (i powinny) w swym działaniu kierować się rachunkiem ekonomicznym, a przede wszystkim zyskiem. Wszak działalność gospodarcza ma, stosownie do przepisów prawa, cel zarobkowy. Można byłoby przy tym dodać, że wolność działalności gospodarczej stanowi determinantę gospodarki rynkowej. Pełna, jak również ograniczona wolność umożliwiającą funkcjonowanie gospodarki, która ma charakter rynkowy, brak wolności lub jej ograniczenie o wymiarze nadmiernym, nieproporcjonalnym zaprzecza charakterowi gospodarki jako mechanizmowi rynkowemu¹⁰.

Jednak wolność działalności gospodarczej nie może mieć charakteru absolutnego, bezwzględnego. Taka wolność byłaby zaprzeczeniem społecznej gospodarki rynkowej, preferowałaby ona bowiem element rynkowości, pomijałaby zaś aspekt społeczny w ramach gospodarki. Dostrzega to ustawodawca i na tle art. 22 Konstytucji RP wprowadza liczne i o różnym charakterze ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Nieznajdującą właściwego, optymalnego rozwiązania kwestią jest zakres ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Ustalenie w treści art. 22 Konstytucji RP, że ograniczenia te powinny wynikać z przepisów ustaw oraz że mają być uzasadnione ważnym interesem publicznym, nie pozwala na określenie granic ingerencji państwa w sferę wolności, a tym samym w sferę gospodarki rynkowej. Państwo może bowiem, co do zasady, uznawać realizację różnych działań i dążenie do – także różnych – celów za zgodne z ważnym interesem publicznym, nawet wówczas, gdy działania te i cele, obiektywnie rzecz ujmując, nie będą miały charakteru publicznego i gdy wcale nie będą „ważne”, choć oczywiście także można ową „ważność” odpowiednio uzasadnić i połączyć ją nawet z domniemanym, sztucznie wykreowanym interesem

¹⁰ Zob. w tej kwestii K. Pawłowicz, Wolność gospodarcza w kręgu mitów, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały konferencyjne, Toruń 2009.

publicznym¹¹. Można wszakże przyjmować również pogląd zakładający, że każdy interes, wyartykułowany przez organy państwa, jako instytucji publicznej, a zarazem publicznej reprezentacji określonej społeczności, jest interesem publicznym mającym znaczenie społeczne, a jego (interesu publicznego) ranga, jako ważnego, zależy od samego faktu dostrzeżenia go przez organ państwa.

Przyjęcie, że ograniczenie wolności działalności powinno być np. proporcjonalne¹², zakłada, że po stronie organów państwa istnieje świadomość konieczności nieprzekraczania granicy wytyczającej sferę wolności i sferę jej braku, a tym samym uznania, że pewne ograniczenia wolności działalności gospodarczej lub ich suma doprowadzą do stanu wyłączenia wolności w gospodarce i braku możliwości funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nie ma przy tym żadnych wątpliwości co do możliwości posługiwania się przy wprowadzaniu ograniczeń wyłącznie formą ustawy, natomiast kwestią niewątpliwie kontrowersyjną, jak wcześniej zaznaczono, jest przesłanka w postaci ważnego interesu publicznego. Co zdaje się bezsporne, powinien on być ważny i być związany z realizacją potrzeb publicznych, aczkolwiek zarówno „ważność”, jak i katalog potrzeb publicznych nie podlegają charakterystyce i ocenie normatywnej.

Trudno zakładać, że ustawodawca zajmie się doprecyzowaniem kategorii ważności, ta bowiem ze swej natury ma charakter szczególnie subiektywny i zapewne należy przyjąć, że z Konstytucji RP wynika przywilej, zastrzeżony dla organów państwa, a sprowadzający się do możliwości arbitralnego uznania interesu publicznego za ważny, a więc dokonania swoistej segregacji interesów publicznych na ważne i nienależące do ważnych¹³. Co najwyżej można zakładać, że interes publiczny przybiera cechę ważności, gdy ustawodawca odnosi się do niego w obszarze aktu prawnego rangi ustawy i wskazuje taki interes jako przesłankę konkretnych (ustawowych) uregulowań prawnych. Przykła-

¹¹ Na temat „ważności” interesu publicznego zob. *M. Szydło*, *Wolność*, s. 186–189; zob. także wyr. TK z 8.7.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104.

¹² Określenie takie wynika z orzecznictwa TK – zob. np. wyr. z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50, oraz z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31; zob. także *M. Szydło*, *Wolność*, s. 189 i n. i *A. Nowak-Far*, *Zasada proporcjonalności prawa wspólnotowego a krajowy porządek prawny*, [w:] *J. Barcz* (red.), *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce*. Wybrane problemy, Warszawa 2005, s. 39 i n.

¹³ Inaczej jednak TK w wyr. z 14.12.2004 r., K 25/03, OTK 2004, Nr 11, poz. 116. Zdaniem TK każdy przypadek konieczności ochrony dóbr określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, na pewno mieści się w pojęciu ważnego interesu publicznego.

dów w tym zakresie dostarcza wiele aktów prawnych odnoszących się do gospodarki i różnych aspektów jej funkcjonowania¹⁴.

Można natomiast oczekiwać, by kategorię interesu publicznego doprecyzowywało ustawodawstwo zwykłe, skoro Konstytucja RP tego nie czyni. Mogłoby to, jak się wydaje, mieć miejsce niejako przy okazji odnoszenia się do tej kategorii na gruncie poszczególnych ustaw, choćby przez wskazanie celów, do których powinno się dążyć, uwzględniając interes publiczny lub w drodze uzasadnienia przyczyny, dla której podejmowane są działania organów państwa polegające na ograniczaniu wolności działalności gospodarczej. Jest to istotne, ponieważ nie ma jednego, ogólnie rozumianego interesu publicznego, a interesy takie przybierają różną treść. Tym samym chodzi o odejście od ogólnej formuły interesu publicznego, która w obecnym stanie prawa wykorzystywana jest dla ukrywania intencji i zamiarów tych podmiotów, które mogą legalnie podejmować działania prowadzące do ograniczania wolności działalności gospodarczej.

Jeśli zasadnie przyjąć, że formuła interesu publicznego może być przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a w konsekwencji zawężania lub zmiany charakteru gospodarki rynkowej, to nie można zarazem godzić się na akceptację dowolnych, niezidentyfikowanych co do celu i treści działań podejmowanych w imię interesu publicznego. Aby zapobiec wykorzystywaniu ogólnie pojmowanego interesu publicznego do działań sprzecznych z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, należy uznać w pierwszej kolejności prymat wolności działalności gospodarczej nad interesem publicznym, a następnie potrzebę identyfikowania interesu publicznego, a to dla stwierdzenia w drodze kontroli prawnej oraz społecznej poprawności działań organów państwa i ich przystawalności do wskazanej zasady.

W kontekście ograniczania wolności działalności gospodarczej przy zastosowaniu kryterium ważnego interesu publicznego należy rozpatrywać problem wsparcia dla przedsiębiorców ze strony państwa i – jak się wydaje – widzieć go zarówno w ujęciu podmiotowym, a więc relacji pomiędzy podmiotami działalności gospodarczej a organami państwa oraz w perspektywie funkcjonalnej, związanej z korzyściami i „stratami” występującymi w gospodarce.

¹⁴ Zob. np. ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275), ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.), nieobowiązująca ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

Aspekt podmiotowy wsparcia (choć bez użycia tego określenia) wyrażają przede wszystkim przepisy ustawy z 6.3.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹⁵, ale także przepisy PrPrzed, wskazujące na obowiązki organów (administracji publicznej i innych) państwa wobec przedsiębiorców¹⁶.

Perspektywa funkcjonalna wsparcia, które powinno być udzielane przedsiębiorcom, wynika z kolei z preambuły PrPrzed, stosownie do stwierdzenia, że „ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego”. Wsparcie zatem ukierunkowane powinno być na gospodarkę oraz społeczność, a prawodawca wyraźnie dostrzega *iunctim* pomiędzy wolnością działalności gospodarczej a rozwojem gospodarki i realizacją określonego celu społecznego (dobrobyt).

Wydaje się przy tym, że skoro ważny interes społeczny może stanowić przesłankę ograniczania wolności działalności gospodarczej, to ten sam interes powinien być potraktowany jak *sui generis* impuls (pretekst) do podejmowania działań wspierających przedsiębiorców. Jeśli bowiem wolność działalności gospodarczej jest jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP), a więc gospodarki, w ramach której dochodzi do równoważenia potrzeb rynku (wolnego) z potrzebami społecznymi, to niewątpliwie w interesie publicznym (art. 22 Konstytucji RP) mieści się zarówno ograniczanie wolności, czyli reglamentacja działalności gospodarczej przedsiębiorców, jak i wsparcie tej działalności. W sytuacji, gdy możliwe jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej, a więc zawężenia obszaru praw przedsiębiorców i tym samym ich autonomii w sferze działalności gospodarczej, to w konsekwencji powinna istnieć możliwość wsparcia tychże przedsiębiorców, stosownie do treści zasady społecznej gospodarki rynkowej. Odebranie przedsiębiorcom pewnego zakresu ich wolności w oparciu o przesłankę interesu publicznego uzasadnia zatem udzielenie im wsparcia, również w interesie publicznym. Jeśli przyjąć, że ograniczenie wolności prowadzi do pewnego uszczerbku, straty czy nawet pokrzywdzenia przedsiębiorcy(-ów), to wsparcie jest z kolei swoistym wyrównaniem negatywnych skutków reglamentacji. Oczywiście, także i owo wsparcie powinno wynikać z przesłanki interesu publicznego i wiązać się z potrzebą jednoczesnego, równomiernego i proporcjonalnego uwzględniania, jak już wcześniej wskazano, interesu przedsiębiorców związanego z wolnym rynkiem, a szerzej – z wolnością działalności gospodar-

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 648.

¹⁶ Zob. pkt 3 niniejszego rozdziału.

czej, i łączenia go z interesem społecznym. Trudno byłoby zresztą jednoznacznie wykazywać, że jedynie reglamentacja uzasadniona jest interesem publicznym w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej odnoszącej się, jak się wydaje, nie tylko do członków społeczności.

Inaczej przedstawia się kwestia drugiego z kolei, wymienionego w art. 20 Konstytucji RP filaru społecznej gospodarki rynkowej. Własność prywatna w ramach gospodarki rynkowej jest, jak można przyjąć, dominującą formą własności. Jeśli nawet w strukturze gospodarki występują podmioty inne niż prywatne, to zadaniem państwa jest zmierzanie do urynkowienia ich sposobu funkcjonowania, czyli upodobnienia ich do podmiotów prywatnych ze sfery własności prywatnej, po to, by mogły one stać się elementami gospodarki rynkowej z dominującym udziałem podmiotów prywatnych. Zaznaczenie zatem, że własność prywatna stanowi filar społecznej gospodarki rynkowej, ma służyć uznaniu prymatu takiej własności w gospodarce, a zarazem uznaniu, że w ramach gospodarki rynkowej zastosowanie mieć powinny reguły wykonywania działalności gospodarczej właściwe podmiotom prywatnym i dla których punktem odniesienia jest wolność działalności gospodarczej. Te reguły powinny być stosowane w całej rozciągłości także do tych podmiotów gospodarki, w których wyłącznym lub większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa lub inny podmiot publiczny, a także dla których taki podmiot publiczny jest organem założycielskim. Nie znaczy, że podmiot publiczny, tak samo jak każdy inny (prywatny) podmiot mienia, nie może realizować swoich praw majątkowych w odniesieniu do danej jednostki organizacyjnej, będącej przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów odpowiednich ustaw¹⁷. Nie przeczy to w żaden sposób uczestnictwu owych jednostek organizacyjnych w gospodarce o charakterze rynkowym i objęciu tych jednostek wolnością działalności gospodarczej.

Własność prywatna powinna być „realizowana” bez ograniczeń, za wyłączeniem tych, które wynikają z przepisów Kodeksu cywilnego. Może się jednak zdarzyć, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej będą godzić w omnipotencję właściciela, zmniejszą (ograniczą) jego autonomię, a zarazem dotkną sfery jego materialnoprawnych, czyli opartych na własności, działań z obszaru gospodarki. Także i taka sytuacja powinna być potraktowana jako uzasadniająca rekompensatę dla właściciela prywatnego. Taką rekompensatą może być wsparcie zrealizowane w różnych formach i zakresie.

¹⁷ Chodzi o definicje zawarte w art. 4 PrPrzed oraz w art. 43¹ KC.

Trzeci filar społecznej gospodarki rynkowej, a więc solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, jest w swej treści wytyczną kierunkową, którą należy odnosić do państwa i jego organów oraz do wszelkich organizacji społecznych i gospodarczych. Takie szerokie *spectrum* podmiotów powinno być brane pod uwagę ze względu na potrzebę zrealizowania wskazanej solidarności, dialogu i współpracy. Osiągnięcie stanu sprowadzającego się do zaistnienia społecznej gospodarki rynkowej wymaga zastosowania szerokiej formuły uczestnictwa w procesie określania celów, form i metod funkcjonowania gospodarki. Niezwykle ważne jest przy tym zaangażowanie w określanie strategii i taktyki funkcjonowania gospodarki również wszystkich tych podmiotów, które reprezentują interesy przedsiębiorców, jako bezpośrednich uczestników procesów gospodarczych wykonujących działalność gospodarczą. Podmioty te w sposób najpełniejszy są w stanie określić, do czego sprowadza się interes gospodarki rynkowej, jakie są jej priorytety i perspektywy rozwojowe w danych warunkach i otoczeniu.

Wskazane grupy podmiotów to – jak się wydaje – partnerzy społeczni, na których spoczywa obowiązek wynikający z treści art. 20 Konstytucji RP, sprowadzający się do wypełniania treścią pojęć: solidarność, dialog i współpraca, pojęć odnoszących się do aktywności tych podmiotów w obszarze nadawania właściwego charakteru gospodarce rynkowej. Można przy tym założyć, że to właśnie partnerzy społeczni i ich solidarność, dialog i współpraca powinni przyczyniać się do tego, by gospodarka rynkowa objęta, co do zasady, wolnością działalności gospodarczej i zdominowana przez własność prywatną mogła zarazem mieć charakter społeczny.

Absolutnie nie jest jednak możliwe wypracowanie wspólnoty interesów, ponieważ partnerzy społeczni, w tym przede wszystkim organizacje społeczne (wyłączając państwo), reprezentują interesy diametralnie odmienne niż partnerzy reprezentujący podmioty wykonujące działalność gospodarczą. W interesie społecznym mieścić się będzie w znaczącym wymiarze ochrona praw i przywilejów całej społeczności, a także poszczególnych jej grup, w tym prawa do godziwego wynagrodzenia za pracę, zabezpieczenia społecznego, ochrony konsumenckiej, natomiast w interesie podmiotów gospodarki rynkowej dominuje interes sprowadzający się do osiągania maksymalnego zysku. Ponieważ są to interesy antagonistyczne, idealna wspólnota interesów zapewne nigdy nie będzie występować i zapewne ustawodawca, używając słowa „solidarność”, miał na względzie jedynie dążenie do osiągnięcia wspólnego stanowiska w odniesieniu do funkcjonowania gospodarki rynkowej, a także zaak-

centowania roli podmiotów reprezentujących interesy społeczne i ich możliwości, a w szczególności potrzebę ich wpływu na kształt gospodarki rynkowej.

Niezależnie jednak od problemu poprawności konstrukcji semantycznych i merytorycznych pojęć: solidarność, dialog i współpraca, należy podnieść, że powinny one być odnoszone do pierwszego elementu składowego zasady społecznej gospodarki rynkowej, a więc do określenia wskazującego na charakter gospodarki rynkowej. Gospodarka rynkowa, stosownie do przepisu art. 20 Konstytucji RP, ma być bowiem społeczna, a zatem – jak się wydaje – uwzględniająca interesy i potrzeby społeczne. Gospodarka ma być przy tym tak dalece rynkowa, czyli związana z wolnością działalności gospodarczej, jak dalece sięgają granice i obszar interesu społecznego. Na gruncie Konstytucji RP interes społeczny zdają się preferować przepisy o ochronie pracy (art. 24) oraz odnoszące się do prowadzonej przez państwo polityki społecznej (art. 65–76)¹⁸.

Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych wiązą się w pierwszej kolejności z ustaleniem, że partnerami społecznymi są (obok konsumentów, organizacji społecznych, pracowników i ich organizacji) także przedsiębiorcy. Jeżeli traktuje się o solidarności partnerów społecznych, to trzeba przyjąć, że wszyscy oni są podmiotami systemu gospodarczego i ponoszą konsekwencje – zarówno pozytywne, jak i negatywne tego uczestnictwa. Konsekwencje te wiążą się zarówno z kwestią możliwości w zakresie zaspokajania odpowiednich potrzeb, ochrony interesów, formułowania i realizacji celów, sfery praw i obowiązków. Wskazane podmioty, jako uczestnicy (bezpośredni oraz pośredni¹⁹) społecznej gospodarki rynkowej, powinny być traktowane równoprawnie i tę równoprawność powinny one wzajemnie, wobec siebie respektować. To, jak się wydaje, przesłanka konstrukcji solidarności, dialogu oraz współpracy wszystkich partnerów społecznych. Z tej przesłanki wynika (a przynajmniej powinna wynikać) także potrzeba równego traktowania potrzeb podmiotów społecznych i podmiotów gospodarki, a w konsekwencji zaspokajanie tych potrzeb. Możliwości w tym zakresie powinno tworzyć państwo, które – co należy zauważyć – w toku zaspokajania potrzeb społecznych korzysta ze środków wygenerowanych przez gospodarkę i jej podmioty. W imię choćby solidarności na państwie spoczywa obowiązek wspierania

¹⁸ Zob. Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, [w:] E. Kuśtra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, Toruń 2002, s. 8.

¹⁹ Bezpośrednimi uczestnikami społecznej gospodarki rynkowej są wyłącznie przedsiębiorcy, podmioty pozostałe są uczestnikami pośrednimi, ponieważ nie wykonują one działalności gospodarczej.

przedsiębiorców wtedy, kiedy wsparcie to jest potrzebne i niezbędne dla utrzymania przedsiębiorców w odpowiedniej kondycji ekonomicznej lub finansowej.

Szczególna rola w toku realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej przypada przy tym samemu państwu, które powinno występować w gospodarce w charakterze podmiotu reprezentującego interes społeczny, gdyż to państwo właśnie stanowi nadrzędną, sformalizowaną instytucję stworzoną przez określone społeczeństwo, instytucję globalną w skali danego kraju, mającą *de iure* i *de facto* reprezentować naród, społeczność składającą się nie tylko z obywateli (osób fizycznych), ale i powoływanych przez nich organizacji i różnych podmiotów zbiorowych. Państwo jednak niezależnie od roli przedstawiciela społeczeństwa występuje także w roli podmiotu uosabiającego własne interesy. Na pewno w interesie państwa mieści się sprawne i efektywne funkcjonowanie gospodarki. Część owych interesów jest emanacją interesów aparatu państwa oraz stworzonego przez państwo systemu prawnego i ekonomicznego, w pozostałej części interes państwa związany jest z potrzebą ochrony (interesów) różnych podmiotów i zbiorowości. Interes państwa określany jest wówczas mianem interesu publicznego. Wreszcie rolą państwa jest ponadto występowanie w roli superarbitra, zmierzającego do godzenia ze sobą interesów: społecznego i publicznego, a zarazem różnorodnych przeciwieństw pojawiających się często w obszarach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

2.2. Sprawiedliwość społeczna a wsparcie udzielane przedsiębiorcom

Sprawiedliwość to kategoria znajdująca swoje upodmiotowienie w człowieku, a w konsekwencji także w grupach ludzkich – społecznościach i organizacjach tworzonych przez ludzi. To człowiek, jego odczucia, oceny, system wartości, wpływa na odbiór określonego stanu zwanego sprawiedliwością. Dlatego właśnie, w sposób zasadniczy, sprawiedliwość jest kategorią społeczną.

Przyjmuje się zazwyczaj, że sprawiedliwość obejmuje następujące formy działań: relacje pomiędzy ludźmi lub ich instytucjami, odpowiedni rozdział dóbr, bezstronność, odpowiednie (sprawiedliwe) wyrokowanie, przykładanie tych samych miar moralnych, etycznych do postępowania własnego i postępowania innych ludzi (podobnie powinny zachowywać się instytucje, choć ich działania mogą i powinny być przez prawo oceniane jako sprawiedliwe), ocenę zachowań podmiotów społecznych przy wykorzystaniu w odniesieniu

do wszystkich tych samych kryteriów ocennych²⁰. Sprawiedliwość to również taka organizacja systemu społecznego i ekonomicznego, która zapewnia każdemu równy dostęp do różnego rodzaju dóbr, usług, wartości niematerialnych lub która przynajmniej stwarza szansę na równy (sprawiedliwy) dostęp. To sprawiedliwy porządek społeczny, w ramach którego są wyrównywane różnice społeczne i tworzone warunki „społecznej pewności” oraz egzystencji godnej człowieka²¹.

Sprawiedliwość społeczna jest kategorią sprawiedliwości w ogóle. Wyróżnić ją należy, ponieważ ma charakter normatywny z uwagi na okoliczność posługiwania się tym pojęciem przez ustawodawcę na gruncie Konstytucji RP. Sprawiedliwość społeczna to przyznanie człowiekowi (każdemu) tego, co z tytułu jego wkładu pracy lub zasług należy mu się lub wynika z obowiązującego prawa bądź zasad demokracji. Może się należeć każdemu to samo i tak samo, każdemu według jego zasług lub dzieł, każdemu według jego potrzeb, każdemu według jego pozycji i wreszcie każdemu według tego, co przyznaje prawo²².

Sprawiedliwość w odniesieniu do gospodarki i działalności gospodarczej w znaczącej mierze łączy się z równością. Chodzi tu o równość szans na podjęcie działalności gospodarczej (gwarantuje to po części art. 2 PrPrzed), równość w pozyskaniu odpowiedniej pozycji w obszarze gospodarki (wynika to z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²³), a także utrzymania tej pozycji (tak w przepisach o pomocy publicznej dla przedsiębiorców²⁴), oraz równość praw i obowiązków przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą (także PrPrzed). Oczywiście należy pamiętać o występujących i wynikających z systemu prawnego, w szczególności z prawa gospodarczego publicznego, różnych ograniczeniach równości, które powinny być wprowadzane tylko wówczas, gdy wymaga tego interes publiczny. Taka interpretacja jest możliwa do przyjęcia, jeśli założy się, że równość jest elementem wolności działalności gospodarczej i jeśli ponadto przyjmie się, że wolność należy postrzekać (w obszarze pojęciowym prawa gospodarczego publicznego) jako

²⁰ Na temat pojęcia sprawiedliwości i jego treści zob. *J. Karp*, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 16, 31 i n., s. 137 i n.; *P. Sztompka*, *Paradoks sprawiedliwości społecznej: równość zasad nierówności*, RPEiS 2012, z. 4, s. 239 i n.

²¹ Tak *P. Tuleja*, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 92.

²² Zob. *J. Karp*, *Sprawiedliwość*, s. 75 i n.

²³ Zob. art. 1 ust. 1 OchrKonkU.

²⁴ Zob. ustawa z 30.4.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 708).

publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym²⁵, a więc uzna się, że stosuje się tu art. 22 Konstytucji RP.

Sprawiedliwość społeczna to pojęcie charakteryzujące zasadę prawa wyrażoną w Konstytucji RP²⁶. Zasada ta powinna być potraktowana jako przesłanka, wymóg stojący przed ustawodawcą, by tworzyć system prawa i porządek prawny, w tym prawo formalne według reguł (zasad) sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie, co jest konieczne do zauważenia, ustawodawca nie wypełnia pojęcia (zasady) sprawiedliwości społecznej jakkolwiek treścią normatywną, a zatem należy doszukiwać się treści tego pojęcia w obszarach pozaprawnych²⁷. Mówiąc trywialnie, należy respektować i uwzględniać sprawiedliwość społeczną w systemie i porządku prawnym, lecz jedynie subiektywnie i przy wykorzystaniu różnorodnych kryteriów próbować ustalać, czy owo respektowanie i ustalanie jest sprawiedliwe. Można nawet akceptować pogląd zupełnie skrajny i z punktu widzenia normatywnego, dogmatycznego twierdzić, że sprawiedliwe jest to, co zgodne z literą prawa lub przynajmniej jego duchem i że prawo z natury swej powinno odpowiadać wymogowi sprawiedliwości oraz że poprzez stanowienie, przestrzeganie i stosowanie prawa dąży się do idealnego celu, jakim jest sprawiedliwość społeczna. Podkreśla się, że sprawiedliwości społecznej nie sposób ujmować statycznie, lecz dynamicznie, a to w związku ze zmieniającymi się warunkami miejsca i czasu²⁸.

Współczesne państwo powinno być gwarantem sprawiedliwości społecznej i to ono powinno (będąc reprezentacją określonej społeczności) określać kryteria uznawania określonych stanów społecznych, procedur, praw i obowiązków, czynności za sprawiedliwe (społecznie). Biorąc za podstawę samo społeczeństwo oraz jego poszczególne grupy i warstwy lub inne elementy, trzeba założyć, że nie jest przykładana jedna miara do oceny tego, czy dany stan, prawa i obowiązki, procedury są sprawiedliwe, czy też nie. Kryteria oceny sprawiedliwości są bowiem bardzo zbliżone do kryteriów ocen moralnych, więc trudno przyjąć, że jest jedna „sprawiedliwość społeczna” i jedna „moralność” (nawet, jeśli określa się ją mianem publicznej – tak nieobowiązująca już ustawa o swobodzie działalności gospodarczej).

²⁵ Tak o wolności gospodarczej A. Walaszek-Pyziół, Swoboda, s. 12.

²⁶ Zob. w tej kwestii A. Pułło, Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP, PiP 2003, z. 7, s. 5–16.

²⁷ Zob. na ten temat J. Jabłońska-Bonca, Prawo w kręgu mitów, Gdańsk 1995, s. 13.

²⁸ Zob. T. Dybowski, Zasady sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Sądownictwo Konstytucyjne 1996, z. 1, s. 74.