

## I. ARTYKUŁY

KAZIMIERZ STRZYCZKOWSKI

### ZASADA PAŃSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ JAKO ZASADA PUBLICZNEGO PRAWA GOSPODARCZEGO

I. Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP norma konstytucyjna, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zawiera zasadę prawną państwa sprawiedliwości społecznej ze względu na jej nadrzędność aksjologiczną w stosunku do innych norm systemu prawnego. Wynika to z wagi zawartej w niej treści oraz doniosłości dla systemu prawnego lub dostatecznie wyodrębnionej jego części<sup>1</sup>. Rozważania poświęcone zasadzie państwa sprawiedliwości społecznej w literaturze polskiej zdominował kontekst „socjalny”. W przeważającej mierze zasada ta jest omawiana w związku z prawami socjalnymi<sup>2</sup>. Rządziej natomiast wskazywany jest jej wymiar gospodarczy, który jest oczywisty i omawiany w szerokim zakresie zwłaszcza w literaturze obcej<sup>3</sup>. Wystarczy wymienić liczne opracowania podręcznikowe sytuujące zasadę państwa socjalnego, będącą odpowiednikiem zasady państwa sprawiedliwości społecznej, wśród zasad publicznego prawa gospodarczego<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 63; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 97; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ, seria I, Łódź 1965, z. 42.

<sup>2</sup> Por. K. Wojtyczek, według którego zasada art. 2 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) obejmuje zarówno demokrację polityczną jak i demokrację socjalną (*Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 177-178; R. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 120; S. Deetterbeck, *Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler*, München 2004 s. 36-37; H. Bethge, *Verfassungsrecht. Eine Einführung für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Informtiker und Kulturwirte*, München 2001, s. 64.

<sup>3</sup> P. Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, Frankfurt am Main 1970, s. 31 i n.; R. Stober, *Allgemeines Wirtschaftsrecht. Grundlagen und Prinzipien Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart 2000, s. 83 i n.; R. Schmidt, *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Heidelberg 1999, s. 40 i n.; H. D. Jarass, *Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht*, Berlin 1984, s. 73 i n.; U. Schliesky, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Heidelberg 2001, s. 91 i n.; H. Maurer, *Staatsrecht. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*, „Öffentliches Recht für wirtschaftswissenschaftler” 2003, I, s. 239 i n.

<sup>4</sup> Ibidem.

i podkreślające gospodarcze znaczenie<sup>5</sup>, wymiar<sup>6</sup> i elementy<sup>7</sup> zasady państwa socjalnego<sup>8</sup>. Zasada państwa socjalnego skutkuje nie tylko w prawie socjalnym, ale zasadniczo we wszystkich dziedzinach prawa, w szczególności w prawie gospodarczym<sup>9</sup>. To społeczne przesylenie prawa publicznego gospodarczego jest tym intensywniejsze, im mniejsza jest zdolność gospodarki do zagwarantowania społecznego (socjalnego) bezpieczeństwa i sprawiedliwości społecznej<sup>10</sup>.

Istnieją natomiast podstawy, aby także na gruncie porządku prawnego obowiązującego w RP konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, uznać za zasadę publicznego prawa gospodarczego, jako samodzielną zasadę państwa sprawiedliwości społecznej<sup>11</sup>.

Kwalifikacja zasady państwa sprawiedliwości społecznej jako zasady publicznego prawa gospodarczego uzasadnia włączenie jej do norm konstytucyjnych, wiążących całą działalność prawotwórczą co do treści i granic stanowionego prawa, w tym także, choć nie wyłącznie, publicznego prawa gospodarczego<sup>12</sup>. Nie jest to zatem swoista zasada publicznego prawa gospodarczego, lecz całego systemu prawa, co wynika z jej ogólnego, ustrojowego charakteru<sup>13</sup>. Jest to zasada odwołująca się do sprawiedliwości społecznej jako wartości mającej kształtować treść norm wchodzących w skład porządku prawnego, w tym także norm prawnych z zakresu publicznego prawa gospodarczego, czyli regulujących proces oddziaływania państwa na gospodarkę z udziałem organów władzy publicznej, tj., upoważnionych organów państwo-

<sup>5</sup> R. Schmidt, op. cit., s. 42, który podkreśla, że zasada ta wywiera wpływ na cały zakres publicznego prawa gospodarczego.

<sup>6</sup> U. Schliesky, op. cit., s. 91.

<sup>7</sup> R. Stober, op. cit., s. 83 także według tego autora zasada państwa socjalnego znajduje wyraz w obszarze gospodarki.

<sup>8</sup> Zob art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec wraz z preambułą, jak również art. 65 Konstytucji wolnego hanzeatyckiego miasta Bremy (21 października 1947 r., GBl., s. 251) odwołującej się do sprawiedliwości społecznej (*sozialer Gerechtigkeit*), art. 51 Konstytucji Nadrenii i Palatynatu (18 maja 1947 r., VOBl., s. 209), art. 3 Konstytucji Bawarii (15 listopada 1998 r., GVBl., s. 991), art. 2 Konstytucji Brandenburgii (20 sierpnia 192 r., GVBl., I, s. 298).

<sup>9</sup> Jak to podkreśla E. Schwark, sprawiedliwość społeczna jako cel państwa jest rozumiana nie tylko jako miara socjalnej pewności, lecz jako kształtująca i regulująca działalność ustawodawcy także w sferze gospodarki (*Wirtschaftsrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München 1986, s. 49); por. także U. Battis, Ch. Gusy, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Heidelberg 1983, s. 46.

<sup>10</sup> R. Schmidt, op. cit., s. 42.

<sup>11</sup> Na znaczenie postanowień Konstytucji dla szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących gospodarki, a zwłaszcza dla organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego, w tym gospodarczego, zwróciła uwagę T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1973, s. 18; por. także eadem, *Jakie prawo gospodarcze? – Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.

<sup>12</sup> Stąd zasada ta nie została zakwalifikowana do swoistych zasad publicznego prawa gospodarczego, w tym administracyjnego prawa gospodarczego, do których zostały zaliczone zasady: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej, ochrony zasobów narodowych, ochrony interesów politycznych i gospodarczych państwa w stosunkach z zagranicą, prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym (A. Chełmoński, w: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, 2003 s. 61-64.

<sup>13</sup> T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 141.

wych, samorządowych i innych podmiotów publicznoprawnych, nie wyłączając podmiotów prawa prywatnego<sup>14</sup>.

Kwalifikacja zasady państwa sprawiedliwości społecznej jako zasady publicznego prawa gospodarczego jest równoznaczna z założeniem, że zasada ta, m.in. orientuje (wyznacza kierunek) stanowienia publicznego prawa gospodarczego, jak również wpływa na proces jego stosowania. Zasada ta, odwołując się do reguł pozaprawnych, nakazuje prawodawcy i organom stosującym prawo kierować się zasadami sprawiedliwości społecznej<sup>15</sup>.

Pojęcie sprawiedliwość jest pojęciem moralnym, a przymiotnik „społeczny” kieruje uwagę na konieczność społecznego uzasadnienia działań państwa podjętych w stosunku do gospodarki. Tym samym Konstytucja RP stworzyła aksjologiczne podstawy obowiązującego porządku prawnego gospodarki, wskazując na sprawiedliwość społeczną jako na wartość o zasadniczym znaczeniu dla państwa.

Normy konstytucyjne jako nadrzędne w stosunku do pozostałych norm systemu prawnego wiążą ustawodawcę co do treści stanowionego prawa i są podstawą oceny ich zgodności z Konstytucją.

Zasada sprawiedliwości społecznej zobowiązuje do sprawiedliwego i społecznego uzasadnienia działań państwa, a także stanowi kryterium oceny procesu stanowienia i stosowania prawa, będąc tym samym podstawą oceny konstytucyjności, czyli prawnej dopuszczalności podjętych działań organów władzy publicznej<sup>16</sup>.

Istnieją podstawy, aby uznać, iż zasada ta jest wystarczająco szczegółowa, żeby stanowić podstawę do oceny konstytucyjności działań organów państwowych ingerujących w gospodarkę chronioną za pośrednictwem konstytucyjnych, relewantnych dla gospodarki, wolności i praw podmiotowych, czyli identyfikacji działań państwa rzeczywiście i ewidentnie naruszających nakaz podejmowania działań uzasadnionych sprawiedliwością społeczną<sup>17</sup>.

**II.** Źródła rekonstrukcji omawianej zasady są złożone. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej wykracza poza wymiar wewnętrznego porządku konstytucyjnego RP i wywodzi się także z prawa wspólnotowego<sup>18</sup>. Bezpośrednio zasada ta wynika z art. 2 Konstytucji RP, a pośrednio z wielu postanowień Traktatu WE. Tym samym zasada ta wynika nie tylko z samej Konstytucji RP, ale także z umowy międzynarodowej zawartej przez RP i w sposób niejako wtórny w Traktacie WE<sup>19</sup>, w którym odzwierciedla się założenie, zgodnie z którym urzeczywistnienie jego założeń jest jednocześnie urzeczywistnieniem sprawiedliwości społecznej, gdyż cele (zadania) Traktatu

<sup>14</sup> R. Stober, op. cit., s. 83, mówi o gospodarczo relewantnych zasadach (przepisach) socjalnych.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Jest to tzw. przez J. Wróblewskiego i R. Alexy’ego „zewnętrzny” poziom uzasadnienia prawa, zob. J. Stelmach, *Typy uzasadniania prawniczych decyzji interpretacyjnych*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 49.

<sup>17</sup> W odniesieniu do zasady państwa socjalnego zob. S. Detterbeck, op. cit., s. 37.

<sup>18</sup> Podkreśla to z naciskiem R. Stober, op. cit., s. 87.

<sup>19</sup> Zob. szerzej A. Kalisz-Prokopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 26.

zostały określone przez liczne, społecznie zorientowane postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>20</sup>.

W pierwszym rzędzie chodzi tu o art. 1 ust. 3 zd. 2 i art. 2 TWE, które ukształtowały solidarne stosunki między państwami członkowskimi. W następnej kolejności należy wskazać na prawno-wspólnotową konkretyzację społecznej i gospodarczej spójności (koherencji), jak również realizowaną na różnych płaszczyznach pomoc i lojalność (wierność) państw członkowskich, np. solidarne finansowanie polityki rolnej (art. 34 ust. 4 TWE), społeczną i gospodarczą spójność (art. 158 TWE) czy współpracę dla rozwoju (art. 177 TWE). Solidarność Wspólnoty od strony finansowej gwarantują różnego rodzaju fundusze: strukturalne i spójności. Mają one na celu przede wszystkim zniwelowanie różnic rozwojowych różnych regionów i podniesienie ich na poziom najbardziej rozwiniętych obszarów Unii Europejskiej.

Rodzi to szereg poznawczych i praktycznych konsekwencji, m.in. konieczne jest skupienie uwagi nie tylko na prawie wewnętrznym, ale także wspólnotowym, gdyż, zgodnie z art. 10 TWE, m.in. treść zasady państwa sprawiedliwości społecznej, zrekonstruowanej z prawa wspólnotowego, wyznaczają obowiązki RP jako państwa członkowskiego UE.

**III.** Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jest metanormą spełniającą w przyjętym wariacie definicyjnym funkcję ogólnej zasady ustrojowej, wynikającej bezpośrednio z regulacji konstytucyjnej. Oznacza to włączenie państwa sprawiedliwości społecznej do wartości konstytucyjnych, objętych umową społeczną, jako celu państwa. Jest to jedna z decyzji ustawodawcy konstytucyjnego w odniesieniu do ustroju politycznego o istotnym znaczeniu dla gospodarki rynkowej, będącej systemem zasad<sup>21</sup>. Tym samym w Konstytucji RP znalazły się postanowienia o rodzaju i zakresie zadań państwa<sup>22</sup>. Sprawiedliwość społeczna została uznana za cel państwa, co określa typ aksjologii preferowany w działaniach państwa podejmowanych także, a nawet przede wszystkim, wobec gospodarki<sup>23</sup>. W konsekwencji przyjętej aksjologii obowiązków (działań) państwa gospodarka podlega postulatowi sprawiedliwości społecznej, co instrumentalizuje gospodarkę, która tym samym została poddana służbie sprawiedliwości społecznej<sup>24</sup>. Instrumentalizacja gospodarki jest w tym przypadku uzasadniona koniecznością realizacji celów społecznych państwa możliwych do osiągnięcia m.in. poprzez działalność gospodarczą<sup>25</sup>. W tych

<sup>20</sup> Zob. R. Stober, op. cit., s. 87.

<sup>21</sup> Ch. Watrin, *Ład gospodarki rynkowej a wolnościowa konstytucja*, w: *Konstytucja a gospodarka*, red. P. Kaczanowski, Warszawa 1995, s. 49; T. Rabska, *Gospodarka rynkowa i jej zasady*, w: *Konstytucja...*, s. 82.

<sup>22</sup> L. Leszczyński, *Zakres regulacji a właściwości norm konstytucyjnych (materie gospodarcze i socjalne)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 1, s. 76.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> „Socjalne państwo prawa to nie tylko zagwarantowana przez państwo pewność socjalną, lecz w ogóle kształtująca regulacja i porządek procesu gospodarczego i stosunków społecznych” (P. Badura, op. cit., s. 34; P. Haberle, *‘Społeczna gospodarka rynkowa’ jako trzecia droga*, w: *Konstytucja...*, s. 24.

<sup>25</sup> Zob. K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. III, Warszawa 2007, s. 63 i podaną tam literaturę.

warunkach gospodarka rynkowa jest ładem społecznym, gdyż ma odniesienia społeczne ukształtowane przez zaakceptowany i przyjęty system wartości, m.in. sprawiedliwość społeczną<sup>26</sup>. Gospodarka ma służyć sprawiedliwości społecznej, którą państwo powinno konkretyzować<sup>27</sup>.

IV. Odesłanie do reguł pozaprawnych nadaje omawianej zasadzie charakter normy programowej wskazującej cel państwa bez wyznaczania konkretnego postępowania jej adresatów<sup>28</sup>. Zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza program celowy<sup>29</sup>. Uzasadnia to typ relacji między państwem sprawiedliwości społecznej a regulacją prawną jako relację cel – środki<sup>30</sup>. W ramach programu celowego określone są cele i środki (działania) adresatów programu. Normy programowe funkcjonują jako normy samoistne i odgrywają bardzo istotną rolę w procesie wykładni zawartych w konstytucji niektórych kategorii ogólnych<sup>31</sup>.

V. Kategoryzacja prawna zasady państwa sprawiedliwości jest sporna. Jednakże, zdaniem wielu autorów, pomimo jej niedookreślonego charakteru, nie chodzi wyłącznie o ogólną wytyczną dyrektywę programową, lecz o wiążącą normę konstytucyjną adresowaną zasadniczo do ustawodawcy w celu jej konkretyzacji<sup>32</sup>. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jest bezpośrednio obowiązującym prawem i z tego powodu jest czymś więcej niż dyrektywą programową albo rekomendacją<sup>33</sup>. Z mocy tej zasady wynika, że państwo ma obowiązek tworzenia sprawiedliwego porządku społecznego, w szczególności do wyrównywania różnic społecznych, gdyż państwo sprawiedliwości społecznej nie może ograniczać się do roli „strażnika” reguł gospodarki rynkowej, podejmującego okolicznościowe interwencje dla ochrony bezpieczeństwa obrotu

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> R. Stober, op. cit., s. 83.

<sup>28</sup> Jak podkreśla P. Badura, socjalne państwo prawa przewiduje określony cel polityki państwa. Ten cel to nie społeczne kształtowanie (*Sozialgestaltung*) w ogóle, lecz społeczne kształtowanie w sensie sprawiedliwości społecznej (op. cit., s. 33). Zob. także E. Schmidt-Assmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin-Heidelberg 1998, s. 141 i n. Podobnie dynamiczny charakter zasady państwa socjalnego jako celu państwa podkreśla H. Bethge, op. cit., s. 64; por. także U. Schliesky, op. cit., s. 92; U. Battis i Ch. Gusy (op. cit., s. 44) stwierdzają, iż zasada państwa socjalnego jest m.in. określeniem celu kształtowanego przez państwo życia gospodarczego, jednakże jest to norma wyłącznie o materialnej treści.

<sup>29</sup> Por. L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 27. Według tego autora, programy celowe stanowią największą groźbę instrumentalizacji prawa, gdyż program celowy narzuca bezpośrednio cele lub środki działania swoim adresatom i jeżeli bez ich zgody wkracza w sferę praw podmiotowych.

<sup>30</sup> E. Schmidt-Assmann, op. cit., s. 141.

<sup>31</sup> Por. Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 37.

<sup>32</sup> H. Maurer, op. cit., s. 246; zob. także R. Stober, op. cit., s. 85, który podkreśla, że zasada państwa socjalnego jest bezpośrednio obowiązującym prawem; por. również E. Schmidt-Assmann, op. cit., s. 142. Zasada państwa socjalnego jest w pierwszym rzędzie obowiązującym zadaniem dla parlamentu; por. także R. Schmidt (op. cit., s. 40), który podkreśla kontrowersyjność zasady państwa socjalnego; jedni autorzy stoją na stanowisku rozróżnienia dyrektyw programowych i zasad ustrojowych, inni opowiadają się za pojęciem zasady ustrojowej.

<sup>33</sup> H. Maurer, op. cit., s. 246; R. Stober, op. cit., s. 85; R. Schmidt, op. cit., s. 40. Według E. Schwarka, klauzula państwa socjalnego jest czymś więcej niż tylko czysto proklamacją albo pozbawionym treści pojęciem blankietowym (op. cit., s. 50).

gospodarczego ani też do zaopatrywania ludności w dobra lub usługi mające znaczenie dla egzystencji bądź interwencji w sytuacji trudnego położenia jednostek, lecz ma obowiązek prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej i społecznej<sup>34</sup>.

**VI.** Z funkcjonalnego punktu widzenia można mówić o pozytywnym i negatywnym aspekcie zasady państwa sprawiedliwości społecznej. Aspekt pozytywny jest konsekwencją programowego charakteru art. 2 Konstytucji. Nakłada on na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki (społecznej i gospodarczej) w duchu sprawiedliwości społecznej.

Polityka ta może być realizowana w różny sposób, także przez przyjęte rozwiązania ustawowe, w sposób dostosowany do sytuacji społeczno-gospodarczej, możliwości finansowych państwa oraz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego<sup>35</sup>.

Konstytucyjny nakaz sprawiedliwości społecznej nakłada na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia stanu sprawiedliwości społecznej w takim stopniu, w jakim to jest faktycznie i prawnie możliwe<sup>36</sup>.

Aspekt negatywny zasady obejmuje zakaz podejmowania przez organy władzy publicznej działań, w tym aktów ustawodawczych, niezgodnych z zasadą państwa sprawiedliwości społecznej. Gwarancją realizacji tego zakazu jest kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do stwierdzenia niezgodności przepisów ustawowych z zasadą państwa sprawiedliwości społecznej<sup>37</sup>.

W swojej działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał zasadę sprawiedliwości społecznej jako podstawę kontroli prawa pod względem zgodności z Konstytucją<sup>38</sup>.

**VII.** Na gruncie literatury polskiej zdaje się dominować pogląd o nieodokreśloności pojęcia „sprawiedliwość społeczna”, co daje możliwość podporządkowania tego pojęcia różnym programom społeczno-politycznym<sup>39</sup>, a jego otwartość aksjologiczna przenosi ciężar jego analizy z płaszczyzny prawno-dogmatycznej na płaszczyznę prawno-polityczną<sup>40</sup>. Z drugiej strony wykazano, że pojęcie „sprawiedliwość społeczna” nie jest terminem blankietowych co do treści, definiując sprawiedliwość społeczną.

<sup>34</sup> D. Ehlers, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984, s. 90.

<sup>35</sup> Z tych powodów w literaturze wskazuje się na uwarunkowanie realizacji zasady państwa socjalnego od środków finansowych i w konsekwencji nie wynikają z niej żadne gwarancje ekonomiczne (H. Maurer, op. cit., s. 244).

<sup>36</sup> Por. T. Gizbert-Stadnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16 i n. Społecznym celem państwa konstytucyjnego towarzyszy niepisane zastrzeżenie realizacji tego, co możliwe (P. Haberle, op. cit. s. 31).

<sup>37</sup> Por. stanowisko T. Zielińskiego, op. cit., s. 141, według którego zasady sprawiedliwości społecznej nie są samoistną klauzulą generalną dającą Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do orzekania o niekonstytucyjności ustaw.

<sup>38</sup> Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 266 i n.

<sup>39</sup> Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992 s. 133; idem, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 84 i n.

<sup>40</sup> Zob. H. Maurer, op. cit., s. 247.

Dość wskazać na pojęcie państwa sprawiedliwości społecznej jako państwa, które ma obowiązek tworzenia sprawiedliwego porządku społecznego, a w szczególności do wyrównywania różnic społecznych, tworzenia warunków społecznej pewności oraz egzystencji godnej człowieka<sup>41</sup>.

Podobnie ujmuje się, będącą odpowiednikiem pojęciowym zasady państwa sprawiedliwości społecznej, zasadę państwa socjalnego, która daje administracji uprawnienia i obowiązek kształtowania porządku społecznego w duchu sprawiedliwości społecznej.

Wynika stąd, że państwo nie może ograniczyć się wyłącznie do działalności policyjnej i reglamentacyjnej, gdyż zobowiązane jest co najmniej do takiej działalności świadczącej, która zapewni członkom danej społeczności (jednostkom) warunki egzystencji godne człowieka<sup>42</sup>. Państwo sprawiedliwości społecznej jest państwem odpowiedzialnym za ukształtowanie porządku społecznego i gospodarczego, opartych na właściwych relacjach cywilizacyjnych i egzystencjalnych<sup>43</sup>.

Rola państwa sprawiedliwości społecznej obejmuje nie tylko zaopatrywanie ludności w dobra i usługi o istotnym znaczeniu dla egzystencji, ale także w sytuacji trudnego położenia jednostek<sup>44</sup>. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej zawiera w sobie obowiązek państwa wyrównania różnic społecznych oraz obowiązek troski o socjalną pewność, osiąganą za pośrednictwem zabezpieczeń społecznych<sup>45</sup>. Z perspektywy gospodarczej pojęcie tej zasady obejmuje odpowiedzialność państwa za wzrost gospodarczy, nakaz zagwarantowania tzw. minimum ekonomicznego<sup>46</sup>.

**VIII.** Z przyjętego pojęcia państwa sprawiedliwości społecznej wynika treść ogólnego nakazu (obowiązku) państwa sprawiedliwości społecznej, obejmującego konstytucyjnoprawny nakaz (obowiązek) wpływu (oddziaływania) państwa na procesy gospodarcze, które nie mogą być wyłącznie kształtowane przez samoregulujące mechanizmy rynkowe<sup>47</sup>. W konsekwencji, zasada państwa sprawiedliwości społecznej zobowiązuje państwo do prowadzenia aktywnej polityki społecznej i gospodarczej za pomocą środków polityki koniunkturalnej, strukturalnej i konkurencji, w celu osiągnięcia m.in. warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczej i równowagi budżetowej<sup>48</sup>, co podkreślił w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny<sup>49</sup>. W szczególności nakaz ten

<sup>41</sup> Zob. P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 92.

<sup>42</sup> H. J. Wolf, *Verwaltungsrecht III*, München 1973, s. 163.

<sup>43</sup> U. Schliesky, op. cit., s. 91; por. także S. Detterbeck, H. Maurer, op. cit., s. 243; D. Ehlers, op. cit., s. 90.

<sup>44</sup> R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht I. Allgemeiner Teil und Wirtschaftsverfassungsrecht*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1986, s. 57; A. Pułło uznał, iż sprawiedliwość społeczna to coś więcej niż korekta zasady równości na korzyść obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej (*Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 14).

<sup>45</sup> D. Ehlers, *Verwaltung...*, s. 90; R. Stober, *Allgemeines...*, s. 86; U. Schliesky, *Öffentliches...*, s. 92.

<sup>46</sup> Zob. P. Badura, op. cit., s. 34; R. Stober, *Allgemeines...*, s. 85.

<sup>47</sup> U. Schliesky, op. cit., s. 92.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 271.

obejmuje obowiązek interwencji regulacyjnej w przypadku, jeżeli procesy rynkowe przebiegają niezgodnie z oczekiwanym z punktu widzenia aksjologii sprawiedliwości społecznej kierunkiem rozwoju gospodarki, np. pogłębiają istniejące nierówności społeczne i gospodarcze<sup>50</sup>. Wymaga to jednak sformułowania materialnych warunków dopuszczalnej ingerencji odwołującej się do zasady państwa sprawiedliwości społecznej. Otwartość formuły państwa sprawiedliwości społecznej stwarza możliwość uwzględnienia przy kształtowaniu porządku społeczno-gospodarczego bardzo różnych kryteriów, wartości i założeń<sup>51</sup>. W odniesieniu do gospodarki można więc wskazać na przypadki, w których interwencja motywowana zasadą państwa sprawiedliwości społecznej jest dopuszczalna<sup>52</sup>.

**IX.** Adresatami zasady państwa sprawiedliwości społecznej są organy ustawodawcze, organy administracji publicznej i orzecznictwo<sup>53</sup>. Zasada państwa sprawiedliwości jest otwarta i wymaga konkretyzacji<sup>54</sup>. Stąd w pierwszym rzędzie jest adresowana do organów ustawodawczych, zobowiązując je do odpowiedniego rozwinięcia i konkretyzacji we wszystkich dziedzinach prawa, w tym publicznego prawa gospodarczego<sup>55</sup>. Z zasady tej nie wynika jednakże żadna bezpośrednia dyrektywa wydania określonej ustawy<sup>56</sup>. W szczególności, z zasady tej nie wynika obowiązek przekształcenia systemu społecznego i gospodarczego<sup>57</sup>.

Ustawodawca musi politycznie ukształtować zasadę sprawiedliwości społecznej. Pozostałe organy władzy publicznej: organy administracji i sądownicze, mają za zadanie wyjaśnienie tej zasady w procesie stosowania prawa, wykładni norm prawnych, wyważania wartości i interesów i wykonania uznania administracyjnego<sup>58</sup>. Ponieważ konkretyzacja zasady obciąża władzę ustawo-

<sup>50</sup> W tym przypadku ustawodawca kształtuje porządek społeczny i gospodarczy za pośrednictwem tzw. pośrednich środków oddziaływania państwa na gospodarkę; podatki, subwencje, środki infrastruktury (U. Schliesky, op. cit., s. 92; zob. także R. Stober, *Allgemeines...*, s. 85).

<sup>51</sup> H. Maurer, op. cit., s. 211.

<sup>52</sup> Por. R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 42, który określił przepisy prawne publicznego prawa gospodarczego orientowane przez zasadę państwa socjalnego, zaliczył do nich m.in. prawo kartelowe, prawo nadzoru gospodarczego, prawo wsparcia gospodarczego, prawo globalnego kierownictwa gospodarczego oraz prawo planowania gospodarczego.

<sup>53</sup> Zasada państwa socjalnego zobowiązuje wszystkie rodzaje władzy państwowej w swoistym dla nich zakresie; R. Stober, *Allgemeines...*, s. 86; E. Schmidt-Assmann, op. cit., s. 142 i n.; S. Detterbeck, op. cit., s. 36; R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 41; U. Battis, Ch. Gusy, op. cit., s. 46.

<sup>54</sup> Zasada państwa socjalnego jest otwarta i wymaga konkretyzacji; ibidem.

<sup>55</sup> H. Maurer, op. cit., s. 243. Ustawodawca w ramach swobody kształtowania ma obowiązek sprecyzowania i realizacji zasady. Natomiast pozostaje otwarty sposób, w jaki zostanie urzeczywistniona zasada państwa socjalnego. Ani ustawa zasadnicza, ani orzecznictwo Związkuowego Trybunału Związkowego nie podjęły w tym zakresie bliższych rozstrzygnięć (R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 40). U. Battis, Ch. Gusy, op. cit., s. 46, wskazują na obowiązek ustawodawcy socjalnej (społecznej) aktywności. Zdaniem E. Schwarka (op. cit. s. 49), ustawodawca jest zobowiązany dążyć do socjalnie zorientowanego porządku gospodarczego.

<sup>56</sup> Wg H. Maurera (op. cit., s. 245), zasada państwa socjalnego jest pod względem treściowym szeroka i nieokreślona. Z tego powodu nie rodzi określonych skutków prawnych, w szczególności z zasady tej nie można wywieść określonych (wymiernych) świadczeń.

<sup>57</sup> U. Schliesky, op. cit., s. 85.

<sup>58</sup> R. Stober, *Allgemeines...*, s. 85. W istocie ustawodawca, urzeczywistniając zasadę państwa socjalnego, ma pierwszeństwo konkretyzacji konstytucji jako politycznego obowiązku, podczas gdy

dawczą, z zasady tej nie wynikają żadne nowe kompetencje do podjęcia działań ingerencyjnych ze strony organów administracji. Zasada ta zatem nie tworzy podstawy prawnej upoważniającej organy administracji publicznej do ingerencji w prawa jednostek, nie stanowi też podstawy dla roszczeń jednostek o świadczenie ze strony organów administracji<sup>59</sup>. Zasada ta jest więc w odniesieniu do organów administracji już przetworzona przez ustawodawcę. Nie wyklucza to jednak jej wykorzystania jako ogólnej zasady konstytucyjnej w procesie interpretacji zwrotów niedookreślonych i uznania administracyjnego<sup>60</sup>.

X. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej otwiera państwu wiele możliwości wpływu na procesy gospodarcze<sup>61</sup>. Urzeczywistnienie idei państwa sprawiedliwości społecznej jest centralnym zadaniem państwa, legitymującym podjęcie przez państwo środków ingerencji w gospodarkę w celu poddania jej wymogom sprawiedliwości społecznej. W najszerszym zakresie realizację zasady państwa sprawiedliwości społecznej gwarantują środki podjęte przez organy państwowe w ramach funkcji interwencjonizmu pozytywnego oraz w pewnym, lecz znacznie mniejszym zakresie, w ramach funkcji interwencjonizmu restrykcyjnego (np. regulacji)<sup>62</sup>.

XI. Spośród funkcji interwencjonizmu pozytywnego najszersze możliwości realizacji zasady państwa sprawiedliwości społecznej ma funkcja kierownictwa gospodarczego, stanowiąca najszerszy przejaw oddziaływania państwa na procesy gospodarcze, wykraczający poza reakcje na naruszenie porządku prawnego i bezpieczeństwa publicznego i orientująca procesy gospodarcze; wzajemne relacje między uczestnikami rynku i relacje między uczestnikami rynku a państwem; sposób substytuujący mechanizm rynkowy, za pośrednictwem ogólnosystemowych środków interwencji, na kierunki wyznaczone w politykach gospodarczych państwa: koniunkturalnej, strukturalnej, regionalnej i finansowej.

Ogólne środki interwencji kierownictwa gospodarczego mają charakter systemowy, powszechny i ogólnospołeczny i są identyfikowalne za pomocą kryteriów: obiektywności, niedyskryminacji i niezależności od dyskrejonalnego władztwa organów administracji. Typowymi środkami o charakterze systemowym

---

pozostali adresaci zasady, czyli administracja i orzecznictwo, uwzględniają zasadę jako regułę wykładni w procesie stosowania prawa, zwłaszcza w przypadku stosowania tzw. uznania administracyjnego (R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 41). Por. U. Battis, Ch. Gusy, op. cit., s. 46, którzy wyrażają pogląd, iż tylko w przypadku, kiedy ustawodawca rzeczywiście naruszył swój obowiązek, może z zasady państwa socjalnego wyjątkowo powstać odpowiednie roszczenie do podjęcia przez legislatywę odpowiedniego działania.

<sup>59</sup> H. Maurer, op. cit., s. 244.

<sup>60</sup> P. Badura, op. cit., s. 35; H. Maurer, op. cit., s. 244; R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 41. U. Battis, Ch. Gusy, op. cit., s. 46.

<sup>61</sup> Zob. szerzej P. Badura, op. cit., s. 35; Zasada państwa socjalnego umożliwia państwu wpływ na gospodarkę za pośrednictwem środków zabezpieczenia gospodarki, nadzoru gospodarczego, planowania gospodarczego, wsparcia gospodarczego i kierownictwa gospodarczego; zob. R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht...*, s. 57.

<sup>62</sup> Zob. R. Stober, *Allgemeines...*, s. 85; E. Schwark, op. cit., s. 49-50.

są: zmiany w stopach procentowych, dewaluacja pieniądza, ogólne środki polityki fiskalnej, np. podatki. Za spektakularny przykład środka ogólnej interwencji, legitymowanego zasadą państwa sprawiedliwości społecznej i stosowanego w ramach funkcji kierownictwa gospodarczego, można by uznać wsparcie przez organy państwowe w ramach programu rządowego przedsiębiorstw zatrudniających osoby pozostające od dłuższego czasu bez pracy bądź redukcje składek na ubezpieczenie społeczne przyznane pracodawcom wprowadzającym skrócony czas pracy, co pozwala zwiększyć zatrudnienie.

Realizacja funkcji państwowego kierownictwa gospodarczego poddana jest wpływowi regulacji Traktatu WE określającego zadania Wspólnoty urzeczywistniane przez polityki i postanowienia Traktatu. Należą do nich zadania: popierania harmonijnego zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego poziomu konkurencyjności i konwergencji działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, wysokiego poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej i solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 TWE). Polityki gospodarcze państw członkowskich zostały zorientowane na realizację zadań odpowiadających postulatowi sprawiedliwości społecznej i nadające gospodarce Unii Europejskiej charakter społecznej gospodarki rynkowej, a nie tylko gospodarki rynkowej. Polityki gospodarcze państw członkowskich zostały ukierunkowane na cele społeczne w sposób uwzględniający zasadę otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Działania państw członkowskich obejmują w szczególności prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut w celu utrzymania stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej (art. 4 TWE). Polityki gospodarcze są przedmiotem kompetencji dzielonej między państwa członkowskie i Unię Europejską, wspólnego zainteresowania i otwartej metody koordynacji. Typowym środkiem interwencji realizującym nakaz sprawiedliwości społecznej są inwestycje w infrastrukturę, której zapewnienie należy do zadań państwa. Jak stanowi art. 157 ust. 1 TWE w celu wspomoczenia budowy wspólnego rynku Wspólnota może przyczyniać się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki.

**XII.** Zasada państwa sprawiedliwości społecznej urzeczywistniana jest także poprzez działania organów władzy publicznej podjęte w ramach funkcji wspierania gospodarki: określonych gałęzi, regionów i obszarów bądź wytwarzanie określonych produktów, w szczególności zaś w ramach prawnie dopuszczalnej pomocy państwa<sup>63</sup>. W ten sposób państwo orientuje procesy gospodarcze na cele społeczne (publiczne), które w bez ingerencji państwa przebiegałyby inaczej. Dzięki pomocy państwa następuje pobudzenie długookresowego rozwoju pewnych obszarów i regionów, restrukturyzacja przedsiębiorstw, utrzymanie poziomu zatrudnienia, tworzenie nowych miejsc

<sup>63</sup> Zob. szerzej R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht...*, s. 57.

pracy, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochrona środowiska, rozwój określonych sektorów gospodarki lub też przywrócenie ich długookresowego funkcjonowania, łagodzenie społecznych i gospodarczych zmian w określonych sektorach gospodarki<sup>64</sup>.

**XIII.** Analogicznie, środkami realizacji zasady państwa sprawiedliwości społecznej są działania organów władzy publicznej podejmowane w ramach funkcji regulacji w zakresie, w jakim ukierunkowane są na cele społeczne. Jednym z najistotniejszych celów ingerencji regulacyjnej jest zapewnienie powszechnej dostępności usług użyteczności publicznej, przez co należy rozumieć zapewnienie podstawowych świadczeń wytwarzanych w danym sektorze (energetyka, telekomunikacja, poczta) możliwie najszerszym kręgom społecznym. Wskutek ingerencji regulacyjnej organów państwowych usługi te muszą być świadczone na akceptowalnych społecznie warunkach cenowych, jakościowych i środowiskowych i nie mogą być zaniechane z powodu ich nierentowności lub znikomej rentowności. Cele te są gwarantowane w drodze regulacji dostępu do rynku usług (koncesje, zezwolenia, zgłoszenia) oraz regulacji zachowań w rynku (zatwierdzanie taryf, kontrola jakości itd.).

**XIV.** W istotnym zakresie środkiem realizacji zasady państwa sprawiedliwości społecznej jest publiczna działalność gospodarcza. Zasada ta stanowi wiążącą dyrektywę dla wszystkich organów państwowych, w szczególności legitymuje (subsydiarną) działalność gospodarczą państwa, uzasadnioną ważnym interesem (celem) publicznym, który nie może być osiągnięty w inny sposób<sup>65</sup>. Zawiera w sobie przyzwolenie, aby podmiot publiczny mógł uczestniczyć w prywatnym obrocie prawnym<sup>66</sup>. W sytuacji braku regulacji szczegółowych, zasada ta stanowi konstytucyjną podstawę społeczno-gospodarczej, w tym publicznej działalności gospodarczej<sup>67</sup>. Tym samym zasada państwa sprawiedliwości społecznej udziela organom władzy publicznej trwałej legitymacji do ingerowania w procesy gospodarowania, m.in. przez bezpośrednie uczestnictwo państwa w obrocie gospodarczym, co w świetle konstytucyjnej deklaracji społecznej gospodarki rynkowej opartej na swobodzie działalności gospodarczej i własności prywatnej nie jest oczywiste. Rozwiązuje to problem granic dopuszczalności publicznej, w szczególności państwowej, działalności gospodarczej. Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej

<sup>64</sup> M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 33.

<sup>65</sup> R. Schmidt, *Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeines Teil*, Berlin-Heidelberg 1990, s. 173 i n.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 520.

<sup>67</sup> Wg D. Ehlersa, op. cit. s. 90, ustawodawca nie ma obowiązku określania warunków działalności gospodarczej dla każdego przypadku, lecz może je wyrazić w sposób abstrakcyjny za pomocą ogólnych przepisów dotyczących działalności gospodarczej podmiotów publicznoprawnych. Na gruncie doktryny niemieckiej uznaje się za wystarczające odwołanie się do zasady państwa socjalnego w powiązaniu z art. 65 każdorazowej ustawy budżetowej. O ile jednak mają zostać podjęte kardynalne decyzje polityczne o znacznej doniosłości, dotyczące gospodarki, albo też przewiduje się, iż prawa uczestników procesów gospodarczych będą naruszane nie tylko okazjonalnie, wówczas względy zasady demokratycznego państwa prawnego przesadzają o konieczności szczegółowej podstawy prawnej.

przez organy administracji państwowej rodzi obawy zakłócenia podstawowych reguł gospodarki rynkowej (reguł równości i konkurencji) wskutek możliwego praktycznego wykorzystania przez organy państwa atrybutów władzy w celu stworzenia szczególnych, uprzywilejowanych warunków dla własnej działalności gospodarczej. Stanowi to przesłankę szczególnej regulacji prawnej przedsiębiorców publicznych<sup>68</sup>. W związku z tym konstytucyjny nakaz państwa sprawiedliwości społecznej, realizowany za pośrednictwem państwowej działalności gospodarczej, może być wykonywany tylko w warunkach związania innymi zasadami konstytucyjnymi: zasadą pomocniczości, proporcjonalności, społecznej gospodarki rynkowej, wolności gospodarczej, priorytetu własności prywatnej, równości i konkurencji.

**XV.** Zasada państwa sprawiedliwości społecznej nie występuje w izolacji<sup>69</sup>. W szczególności, zasada ta występuje w kontekście innych zasad, zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego, jak również zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz praw i wolności gospodarczych jednostek<sup>70</sup>. Szczególnie ważne znaczenie omawiana zasada ma w obszarze kolizji wolności i praw gospodarczych i chronionych dóbr publicznych<sup>71</sup>. Realizacja programu państwa sprawiedliwości społecznej, reprezentującego doniosły interes publiczny nie może ograniczać, w zakresie nieuzasadnionym zasadą proporcjonalności, gospodarczych wolności i praw jednostek<sup>72</sup>.

**XVI.** Zasadę państwa sprawiedliwości społecznej należy łączyć przede wszystkim ze skierowanym do wszystkich organów władzy publicznej obowiązkiem ochrony godności człowieka<sup>73</sup>. Zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka została uznana za rudymenatny element obiektywnego systemu wartości, któremu daje wyraz konstytucja<sup>74</sup>. Ta aksjologiczna zasada zajmuje w nim centralne miejsce, stanowiąc płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego<sup>75</sup>. Godność jest „przyrodzona i niezbywalna” oraz „nienaruszalna” i jest źródłem „wolności i praw człowieka”, co oznacza, że ma charakter najwyższej zasady normatywnej.

<sup>68</sup> Zob. szerzej R. Rebhahn, w: *Grundriss des österreichisches Wirtschaftsrecht*, Wien 1998, s. 355 i n.; R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 108 i n.

<sup>69</sup> Podkreśla to m.in. R. Stober, *Wirtschaftsrecht...*, s. 57.

<sup>70</sup> R. Stober, *Allgemeines...*, s. 86, który podkreśla, iż zasada ta nie stanowi podstawy dla totalnej interwencji państwa w obszar gospodarki. W szczególności są respektowane wolności gospodarcze, odpowiedzialność i samostanowienie.

<sup>71</sup> Zob. P. Haberle, op. cit., s. 30; por. także E. Schwark, op. cit., s. 50.

<sup>72</sup> Jak to podkreśla P. Haberle, op. cit. s. 30, „muszą równoprawnie dojść do głosu aspekty praw podstawowych i korelatywne aspekty celów państwa (praca, kwestie społeczne, środowisko)”.

<sup>73</sup> Godność człowieka jest nie tylko przyczyną praw człowieka, lecz jednocześnie fundamentalną normą państwa. Dostarcza ona jasnej reguły o stosunku jednostki do państwa. Nie człowiek jest dla państwa, lecz przeciwnie – państwo jest dla człowieka. Zob. B. Kempen, *Godność człowieka jako idea przewodnia konstytucji w Europie*, w: *Kultura i prawo*, red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin 1999, s. 223; por. także J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochron praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 2, s. 103 i n.

<sup>74</sup> Zob. Wyrok TK z 23 marca 1999 r., sygn. K. 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38; wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3 poz. 54.

<sup>75</sup> Ibidem.

Związek zasady sprawiedliwości społecznej z ochroną godności człowieka widoczny jest w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, którego zdaniem przesłanką poszanowania godności człowieka jest m.in. istnienie pewnego minimum materialnego zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym<sup>76</sup>.

Tym samym, w przeciwieństwie do innych praw podmiotowych o charakterze gospodarczym, chroniących przed nadmierną, nieuzasadnioną ważnym interesem publicznym ingerencją ograniczającą organów władzy publicznej, godność człowieka wymaga aktywnej działalności społecznej i gospodarczej państwa, mającej na celu stworzenie materialnych warunków (minimum egzystencji) godnych człowieka<sup>77</sup>. Obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka ma zatem nie tylko negatywny charakter, prowadzący się do bezwzględnego zakazu ingerencji, ale ma charakter pozytywny, w ramach którego organy władzy publicznej zostały zobowiązane do podejmowania działań gwarantujących poszanowanie godności człowieka. Stąd skuteczna ochrona godności człowieka wymaga respektowania m.in. zasady państwa sprawiedliwości społecznej<sup>78</sup>.

**XVII.** Oczywisty jest związek zasady państwa sprawiedliwości społecznej z zasadą równości. Legitymowane zasadą państwa sprawiedliwości społecznej działania państwa podlegają ocenie z punktu widzenia konstytucyjnie chronionej zasady równości. Działania takie są dopuszczalne, jeżeli służą realizacji legitymowanego celu publicznego, a środki wykorzystane przez organy władzy publicznej są odpowiednie i konieczne oraz pozostają w rozsądnej relacji do wagi realizowanego celu. A zatem np. dotowanie komunalnego przedsiębiorcy publicznego jest legitymowane zasadą państwa sprawiedliwości społecznej, gdyż umożliwia to zastosowanie szczególnych (niższych) taryf dla słabszych ekonomicznie grup społecznych (studenci, emeryci) i nie narusza równości, ponieważ wchodzi tu w grę realizacja legitymowanego celu publicznego.

**XVIII.** W szerszej perspektywie gospodarczej z zasady państwa sprawiedliwości społecznej można wyprowadzić ogólny konstytucyjny nakaz odpowiedzialności państwa za równowagę gospodarczą. Stanowisko to uzasadniają wskazane na wstępie rozwiązania prawa wspólnotowego, które ograniczają swobodę kształtowania porządku społecznego i gospodarczego państw członkowskich. W szczególności należy podkreślić znaczenie tych postanowień Traktatu WE, które stanowią podstawę polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich oraz prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut, których celem jest utrzymanie stabilności cen, zdrowych finansów publicznych

<sup>76</sup> Por. także R. Stober, który stwierdza istnienie obowiązku troski państwa o minimum egzystencji człowieka (*Allgemeines...*, s. 86).

<sup>77</sup> L. Leszczyński, op. cit., s. 23.

<sup>78</sup> H. Maurer, op. cit., s. 249.

i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej<sup>79</sup>. Wyraźnie nakaz „równowagi ogólnogospodarczej” w związku z zasadą państwa socjalnego formułuje art. 109 ustawy zasadniczej Republiki Niemiec, który przewiduje obowiązek przestrzegania wymogów równowagi gospodarczej, która pomimo otwartego charakteru nie jest wyłącznie deklaracją programową, lecz prawnie obowiązującym celem państwa<sup>80</sup>. Z powiązania art. 109 Konstytucji i zasady państwa socjalnego wyprowadzony został nakaz (obowiązek) troski o wzrost gospodarczy<sup>81</sup>. Tym samym odpowiedzialność państwa za równowagę ogólnogospodarczą przyczynia się do konkretyzacji i realizacji zasady konstytucyjnego prawa gospodarczego „państwa socjalnego”. Treść zasady równowagi ogólnogospodarczej” została określona w wydanej z upoważnienia art. 109 traktujący o popieraniu i stabilizacji gospodarki, która stanowi, iż federacja i kraje związkowe muszą przestrzegać wymogów równowagi gospodarczej i finansowej. Środki te należy podejmować tak, aby w ramach ustroju gospodarki rynkowej przyczyniały się jednocześnie do stabilizacji cen, do wysokiego poziomu zatrudnienia i równowagi w handlu zagranicznym przy stałym i odpowiednim wroście gospodarczym.

**XIX.** Konstytucja RP zawiera postanowienia, które stanowią gwarancje równowagi finansowej w odniesieniu do budżetu, notabene przyjęte pod wpływem prawa wspólnotowego. Są to: zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2), zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5), zakaz zwiększania wydatków lub ograniczenia dochodów planowanych przez Radę Ministrów powodującego zwiększenie deficytu budżetowego ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1).

Ochrona równowagi budżetowej, jako pewnej, samej w sobie wartości konstytucyjnej, jest równoznaczna z ochroną dobra wspólnego i tym samym stanowi środek realizacji zasady państwa sprawiedliwości społecznej<sup>82</sup>.

**XX.** Zasada proporcjonalności występuje w stosunku do zasady sprawiedliwości społecznej w relacji instrumentalnej. Jest ona instrumentem eliminującym z systemu prawnego regulacji nieracjonalnych, uniemożliwiających sprawiedliwe kształtowanie stosunków społecznych, co wyraźnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż naruszenie zasady proporcjonalności oznacza naruszenie zasady sprawiedliwości, której bezwzględnie musi przestrzegać racjonalny ustawodawca<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Zob. art. 4 TWE.

<sup>80</sup> Zob. K. Strzyczkowski, *Publiczne...*, s. 163 i podaną tam literaturę.

<sup>81</sup> R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht...*, s. 56.

<sup>82</sup> Por. W. Łączkowski, *Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 291 i n.; J. Skórzewska-Losiak, *Budżet, finanse publiczne jako wartość konstytucyjna*, „*Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*” 17, 2003.

<sup>83</sup> Por. OTK 1996 (1), s. 39-40.

**XXI.** Relacja między zasadą państwa sprawiedliwości społecznej a zasadą demokratycznego państwa prawa, zgodnie z powszechnie panującym poglądem, opiera się na wzajemnym powiązaniu i symbiozie<sup>84</sup>. Nie istnieje stosunek napięcia między zasadą demokratycznego państwa prawnego a zasadą państwa sprawiedliwości społecznej. Pierwsza z wymienionych zasad jest zorientowana formalnie i statycznie, natomiast druga jest ukierunkowana materialno-prawnie i dynamicznie<sup>85</sup>. Działania organów władzy legitymowane zasadą państwa sprawiedliwości społecznej wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego i w konsekwencji są ograniczone wymogami tej zasady<sup>86</sup>. Stąd w obszarze działania zasady państwa sprawiedliwości społecznej są przestrzegane prawa podmiotowe, w szczególności prawo równości, a także inne zasady – składowe zasady państwa prawnego, jak zasada proporcjonalności, wyłączności ustawy, sądowej kontroli aktów prawnych organów władzy publicznej. Klamrą spinającą te dwie zasady jest bezwzględna ochrona godności człowieka, wymagająca przestrzegania nie tylko zasady państwa prawnego, ale także zasady państwa sprawiedliwości społecznej<sup>87</sup>.

**XXII.** Jako obiektywna norma konstytucyjna, zasada sprawiedliwości społecznej nie tworzy jako taka żadnych praw podmiotowych jednostek<sup>88</sup>. Z zasady tej nie wynika żadne prawo żądania do podjęcia przez organy państwa określonego działania społeczno-gospodarczego zagwarantowanego odpowiednim roszczeniem przeciwko państwu. Wyjątek stanowi przypadek, w którym zasada państwa sprawiedliwości społecznej przyczynia się do konkretyzacji prawa podmiotowego i tym samym jest jednocześnie przez to prawo chroniona<sup>89</sup>. Roszczenie takie powstaje w przypadku, kiedy ustawodawca skonkretyzuje zasadę sprawiedliwości społecznej w normie prawnej wydanej nie tylko w interesie publicznym, ale także w interesie prywatnym<sup>90</sup>.

<sup>84</sup> W przeszłości stosunek zasady państwa prawnego i państwa socjalnego był przedmiotem sporu. W czasie Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w 1953 r. E. Forsthoff przedstawił pogląd, iż między zasadą państwa prawnego a zasadą państwa socjalnego powstaje antynomia, gdyż te dwie zasady na płaszczyźnie konstytucyjno-prawnym są zasadniczo sprzeczne, albowiem zasada państwa socjalnego nie jest pojęciem prawnym, co spotkało się ze sprzeciwem O. Bahofa zawartym w jego koreferacie. Dzisiaj, jak podkreśla H. Maurer, panuje powszechny pogląd, iż zarówno zasada państwa prawnego, jak i zasada państwa socjalnego stanowią podstawowe rozstrzygnięcia konstytucyjnoprawne (zasady strukturalne) i są ze sobą powiązane. Zdaniem H. Maurera, teza Forsthoffa byłaby słuszna, gdyby przyjąć zasadę państwa prawnego wyłącznie w ujęciu formalnym i liberalnym XIX-wiecznego państwa prawnego (H. Maurer, op. cit., s. 247); zob. także szerzej na ten temat P. Badura, *Wirtschaftsverfassung...*, s. 31 i n.

<sup>85</sup> H. Maurer, op. cit., s. 249.

<sup>86</sup> Podkreśla to E. Schmidt-Assmann, op. cit., s. 143-144.

<sup>87</sup> Zob. H. Maurer, op. cit., s. 249.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 245; H. Bethge, op. cit., s. 64. Roszczenie z zasady państwa socjalnego o świadczenie ze strony obywateli w stosunku do państwa może być realizowane tylko w połączeniu z podstawą normatywną, np. innych postanowień ustawy zasadniczej (R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 40-41). Por. także U. Batts, Ch. Gusy, op. cit., s. 46.

<sup>89</sup> H. Maurer, op. cit., s. 245; podobnie R. Stober, *Allgemeines...*, s. 86-87, wg którego wsparte odpowiednią skargą roszczenie powstaje w przypadku, gdy ustawodawca skonkretyzuje zasadę państwa socjalnego w określonej normie prawnej, a zatem wówczas, gdy norma prawna jest wydana nie tylko w interesie publicznym, ale także w interesie prywatnym albo kiedy prawo to powstaje w wyniku błędu uznania administracyjnego.

<sup>90</sup> W konkretnym przypadku z zasady państwa socjalnego może wynikać roszczenie równego traktowania (R. Stober, *Allgemeines...*, s. 86); por. także S. Detterbeck, op. cit., s. 37.

Natomiast bez zastrzeżeń można stwierdzić, iż zasada państwa sprawiedliwości społecznej wpływa na wolności i gospodarcze prawa podmiotowe, z jednej strony rozszerzając, a z drugiej strony ograniczając ich zakres<sup>91</sup>, aczkolwiek, co trzeba podkreślić, zasada ta nie jest równoznaczna z kompetencją ingerencji w obszar chroniony prawami podmiotowymi<sup>92</sup>. Prawa i wolności gospodarcze same w sobie nie przesadzają o ich faktycznej aktualizacji. Wpływ zasady państwa sprawiedliwości społecznej polega na tworzeniu faktycznych przesłanek rzeczywistej aktualizacji wolności i praw gospodarczych, pośrednicząc tym samym w przyznaniu „równych szans w wolności”<sup>93</sup>.

*Prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski  
jest pracownikiem Uniwersytetu Łódzkiego  
i Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
w Warszawie.*

## THE PRINCIPLE OF A SOCIAL JUSTICE STATE AS A PRINCIPLE OF PUBLIC ECONOMIC LAW

### Summary

In the paper, the author postulates that the principle of a social justice state should be added to the catalogue of public economic law and presents arguments which support that proposal. Further he claims that this principle, the nature of which pertains to the political system of the state, orientates the whole process of the state influencing the economy, and constitutes the state's objective, i.e. the state's intervention in the economy in a situation when the fundamental values, including social justice, are at risk.

This principle is addressed to organs of public administration as well as the legislative and judiciary organs of the state, which carry out the directives which, depending on the functions they perform, arise for them from the principle of a social justice state, taking into account other principles, such as the principle of a democratic state of law, of subsidiarity, proportionality and economic rights and freedoms.

Implementation of the principle of a social justice state is realised in a number of ways and through different means engaged to achieve integration of the organs of public authorities into the economy, as well as through the states direct economic activity, having regard to the limitations arising from the constitutionally protected individual rights and liberties.

<sup>91</sup> H. Maurer, op. cit., s. 245; R. Schmidt (*Kompendium...*, s. 41) podkreśla związek zasady państwa socjalnego z prawami podstawowymi, jednakże ingerencja w prawa podstawowe musi być w sposób wystarczający uzasadniona; por. także E. Schwark, op. cit., s. 50.

<sup>92</sup> R. Schmidt, *Kompendium...*, s. 41, który wyraża pogląd, iż zasada ta tworzy społeczno-polityczną motywację do aktualizacji w inny sposób uzasadnionej kompetencji do ingerencji w prawa podstawowe.

<sup>93</sup> H. Maurer, op. cit., s. 247; E. Schwark, op. cit. s. 50.