

Cytowanie

CHICAGO: P. Oliński, *Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej w świetle art. 20 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 183–194, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.13>

APA: Oliński, P. (2024), *Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej w świetle art. 20 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 183–194, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.13>

Piotr Oliński

ORCID ID: 0000-0003-3512-1948

Uniwersytet Warszawski

E-mail: olinskipiotrek@gmail.com

Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej w świetle art. 20 Konstytucji

Słowa kluczowe: społeczna gospodarka rynkowa, spółki Skarbu Państwa, konstytucja gospodarcza, prawo konkurencji, regulacje sektorowe

Keywords: social market economy, economic constitution, state-owned companies, competition law, sector regulation

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę określenia konstytucyjnie dopuszczalnej granicy udziału spółek Skarbu Państwa w gospodarce w świetle art. 20 Konstytucji. Zaczyna się wprowadzeniem, stanowiącym podsumowanie aktualnych badań z zakresu nauk ekonomicznych i prawnych nad problematyką rosnącego udziału SSP w gospodarce oraz omówieniem problemów prawnych jakie owe zjawisko rodzi. Następnie omówiony zostaje stosunek państwa do własności państwowej i prywatnej w świetle modelu społecznej gospodarki rynkowej. Rozważania podparte są odwołaniami do doktryny ordoliberalizmu oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Następnie rozważane są możliwe miary po-

zwalające na stwierdzenie nadmiernego udziału spółek Skarbu Państwa w gospodarce w świetle art. 20 Konstytucji. Artykuł jest konkludowany wnioskami dla organów administracji publicznej i doktryny prawa publicznego.

Abstract

Limits of Participation of State-owned Companies in the Social Market Economy in the Context of Art. 20 of the Constitution

The article is an attempt to determine the constitutionally permissible limit of the participation of SOEs in the economy in light of Art. 20 of the Constitution. It begins with an introduction, summarizing current research in economic and legal sciences on the issue of the growing participation of SOEs in the economy and discussing the legal problems that this phenomenon raises. This is followed by a discussion of the relationship of the state to state and private property in light of the social market economy model. The considerations are supported by references to the doctrine of ordoliberalism and the jurisprudence of the Constitutional Court. Possible measures for determining the excessive participation of state-owned companies in the economy in light of Article 20 of the Constitution are then considered. The article is concluded with conclusions for public administration bodies and the doctrine of public law.

✱

Proces zwiększania się udziału państwa w gospodarce za pośrednictwem kontrolowanych przez niego spółek jest trudny do przeoczenia. Odejście, a następnie odwracanie procesu prywatyzacji w Polsce stanowi obiekt zainteresowania nauk ekonomicznych już od kilku lat, od niedawna również przedstawiciele nauk prawnych coraz częściej zajmują się problemami wynikającymi z niego dla prawa konkurencji, handlowego, czy praw i wolności jednostki. Niniejszy artykuł stanowi próbę ustalenia czy ów proces ma swoją granicę podyktowaną przepisami prawa konstytucyjnego – w szczególności zasadą społeczną gospodarki rynkowej i podstawową rolę własności prywatnej oraz na jakim poziomie ów granica się znajduje. Pracę oparta jest na metodzie dogmatycznej oraz próbie rekonstrukcji treści klauzuli społecznej gospodarki rynkowej i odniesienia jej do aktualnego stanu faktycznego ustroju gospodarczego RP, by następnie sformułować postulaty dla praktyki działania administracji publicznej.

I. Udział spółek Skarbu Państwa w polskiej gospodarce

Według najbardziej aktualnych danych w Polsce funkcjonuje obecnie 421 spółek z udziałem Skarbu Państwa¹. W opublikowanym w 2022 r. opracowaniu ekonomiści M. Bałtowski i G. Kwiatkowski badając udział państwowych przedsiębiorstw w 32 najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata ocenili udział spółek Skarbu Państwa w Polsce jako bardzo wysoki – sięgający niemal 50% wśród 100 największych przedsiębiorstw w gospodarce i ponad 65% wśród 20 największych przedsiębiorstw w gospodarce² (stan na 2018 r.).

Przedstawiciele nauk ekonomicznych wskazują na zjawisko odwracania prywatyzacji, które w Polsce nabierało na sile powoli od 2011 r., a po 2015 r. zostało wyraźnie określone jako jej kierunek polityki gospodarczej państwa³. Wzrost udziału Skarbu Państwa szczególnie widoczny jest w sektorach bankowym (obecnie około połowa aktywów sektora znajduje się w rękach Skarbu Państwa⁴) oraz energetycznym (zob. np. nabycie EDF Polska przez PGE S.A.⁵).

II. Rosnący udział spółek Skarbu Państwa w gospodarce jako problem prawny

W ostatnich latach widać rosnące zainteresowanie doktryny tematyką spółek Skarbu Państwa. Tak np. w obszarze prawa konkurencji M. Bernatt wskazuje na problem zmiany podejścia do spółek Skarbu Państwa przez Prezesa UOKiK, co objawia się ich wyraźnie korzystniejszym traktowaniem,

¹ Stan na 30 czerwca 2023 r., [https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198,wykaz-spoek-z-udzia-em-skarbu-panstwa/resource/50944/table?page=1&per_page=20&q=&sort=\(5.11.2023\)](https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198,wykaz-spoek-z-udzia-em-skarbu-panstwa/resource/50944/table?page=1&per_page=20&q=&sort=(5.11.2023)).

² M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Nowy Jork 2022, s. 167.

³ Zob. B. Błaszczuk, *Odwracanie prywatyzacji w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 4, s. 535.

⁴ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Dane miesięczne sektora bankowego według stanu na 30 września 2023 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2023_09-Sektor_bankowy_PL.pdf (11.11.2023).

⁵ Zob.: Decyzja Prezesa UOKiK z 4 października 2017 r., nr DKK-156/2017.

na co wskazuje w szczególności brak nowych decyzji dotyczących nadużywania pozycji dominującej⁶, w obszarze prawa handlowego z kolei M. Romanowski wskazuje na naruszanie zasad *corporate governance* przez zarząd PKN Orlen⁷.

Co więcej, w 2021 r. mieliśmy do czynienia z precedensowym przypadkiem, kiedy to Rzecznik Praw Obywatelskich po raz pierwszy złożył odwołanie w sprawie dotyczącej koncentracji przedsiębiorców w związku z przejęciem spółki Polska Press przez PKN Orlen. W odwołaniu RPO zarzucał decyzji Prezesa UOKiK min. nieuwzględnienie znaczącego wpływu Skarbu Państwa na rynek medialny poprzez wpływ spółek z jego udziałem na rynek reklam⁸. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ostatecznie oddalił odwołanie Rzecznika, lecz sprawa wzbudziła ożywione zainteresowanie doktryny prawa konkurencji⁹.

Wszystkie powyższe przykłady wskazują wyraźnie, iż rosnący udział spółek z udziałem Skarbu Państwa w gospodarce stanowi zagadnienie istotne również z punktu widzenia systemu prawnego.

III. Spółki Skarbu Państwa a Konstytucja

Polska Konstytucja, w przeciwieństwie do np. Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec nie jest neutralna gospodarczo. Artykuł 20 wprost przesądza o przyjęciu za podstawę ustroju gospodarczego RP społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W doktrynie czasem wskazuje się na pojęcie „relatywnej otwartości”, która oznacza

⁶ M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, Cambridge 2022, s. 141–152.

⁷ M. Romanowski, *Obowiązek lojalności w spółkach kapitałowych – kilka refleksji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 9, s. 21–27.

⁸ Odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich z 5 lutego 2021 r. od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DKK-34/2021, s. 14–15, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odwołanie_UOKiK_Orlen_PolskaPress_5.03.2021.pdf (11.11.2023).

⁹ Zob. np. C. Banasiński, M. Rojszczak, *The role of competition authorities in protecting freedom of speech: the PKN Orlen/Polska Press case*, „European Competition Journal” 2022, vol. 18, s. 424–457.

możliwość wyboru przez władzę publiczną sposobu zarządzania gospodarką przy poszanowaniu zasad konstytucyjnych¹⁰, choć w ocenie autora trafniejsze wydaje się stwierdzenie o przyjęciu konkretnego modelu gospodarczego przez ustrojodawcę: Ustrojodawca bowiem odwołał się do pojęcia znanego historii doktryn ekonomiczno-społecznych i określającego konkretny model ustrojowy – społeczną gospodarkę rynkową. „Relatywna otwartość” jest konsekwencją treści tego modelu, jednak również i ona ma swoje wyraźne granice (o czym w dalszej części artykułu). Tym samym wybór modelu rozwoju gospodarczego oraz skala udziału państwa w gospodarce nie jest dowolnym rozstrzygnięciem politycznym i podlega ocenie z perspektywy konstytucyjnoprawnej.

Własność prywatna, mimo swojej podstawowej roli w ustroju gospodarczym nie jest jedyną rozpoznaną przez Konstytucję formą własności – ustrojodawca wymienia również własność Skarbu Państwa (art. 218) oraz własność komunalną (art. 165 ust. 1). Konstytucja dopuszcza również utworzenie monopolu w drodze ustawy (art. 216 ust. 3), przepis ten jednak znajdzie zastosowanie jedynie w rzadkich i bardzo wyjątkowych sytuacjach, co wynika z jednej strony ze wskazywanych w doktrynie przesłanek ustanowienia monopolu jedynie ze względu na ważny interes publiczny i z poszanowaniem warunków ograniczania konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej¹¹, z drugiej strony ze względu na specyfikę społecznej gospodarki rynkowej (o czym w dalszej części artykułu).

Wreszcie, jak wskazuje A. Szafrąński, zasady konstytucyjne o fundamentalnym znaczeniu dla gospodarki obejmują również zasadę sprawiedliwości społecznej, państwa prawa, solidarności społecznej i ochrony środowiska naturalnego¹². Wszystkie one będą również kształtowały sytuację prawną spółek z udziałem Skarbu Państwa. Nie budzi jednak wątpliwości, iż szukając odpowiedzi na pytanie o istnienie lub nie konstytucyjnych granic dla tworzenia i działalności tychże spółek fundamentalne znaczenie będzie mieć art. 20 Konstytucji.

¹⁰ Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 45 i n.

¹¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 216 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

¹² A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 149–150.

IV. Spółki Skarbu Państwa w modelu społecznej gospodarki rynkowej

Ustrojodawca, definiując ustrój gospodarczy RP w pierwszej kolejności odwołuje się do modelu społecznej gospodarki rynkowej – zrozumienie tego pojęcia jest kluczowe dla prób ustalenia roli spółek Skarbu Państwa w jego ramach. Twórcą pojęcia społecznej gospodarki rynkowej jest Alfred Müller-Armack, a postacią najbardziej z nim kojarzoną były kanclerz oraz minister gospodarki RFN Ludwig Erhard, który również rozwijał teoretyczne podstawy tej koncepcji. Dla Müllera-Armacka społeczna gospodarka rynkowa miała być „formułą ireniczną”¹³, która na gruncie konkurencyjnej gospodarki godzi swobodną inicjatywę jednostki z postępem społecznym zabezpieczanym przez zasługi wolnego rynku¹⁴. L. Erhard z kolei za podstawowy cel społecznej gospodarki rynkowej uważał dobrobyt dla wszystkich osiągany poprzez rynkową konkurencję¹⁵, a zakaz karteli i ustawę przeciwko ograniczeniom konkurencji za jej „gospodarczą ustawę zasadniczą”¹⁶. A. Müller-Armack¹⁷ syntezując możliwie najkrócej model społecznej gospodarki rynkowej przytacza motto „tyle rynku ile to możliwe, tyle państwa ile to konieczne”, co jednak podlega konkretyzacji dla każdego obszaru polityki i danego czasu z osobna¹⁸.

Spoleczna gospodarka rynkowa jako ustrój gospodarczy zakorzeniona jest w ideach ordoliberalizmu – koncepcji rozwijanej począwszy od lat 30 i 40 XX w. przez prawników i ekonomistów związanych z Uniwersytetem we Freiburgu oraz czasopismem „ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gessellschaft” (od którego koncepcja wzięła swoją nazwę).

¹³ Pojęcie z zakresu teologii oznaczające naukę o pokoju, pokojowe godzenie sprzecznych dążeń. Müller-Armack dostrzegał w społecznej gospodarce rynkowej nie tylko model rozwoju gospodarczego, lecz także sposób na pokojowe przezwyciężenie radykalizmów i sprzecznych interesów grupowych.

¹⁴ P. Oliński, *Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 2, s. 42.

¹⁵ P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 106.

¹⁶ L. Erhard, *Wohlstand für alle*, Köln 2009, s. 17.

¹⁷ W tym wypadku Anderas, nie Alfred.

¹⁸ A. Müller-Armack, *Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – Grundlagen, Entwicklung, Aktualität* [w:] D. Grosser, T. Lange, A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung*, Stuttgart 1988.

Ordoliberalowie odrzucali zarówno XIX-wieczny czysty leseferyzm, który ich zdaniem prowadził do monopolizacji gospodarki, jak i centralne planowanie, które nieuchronnie prowadzi do dyktatury i totalitaryzmu. Uczeni związani z tym nurtem, jak W. Eucken, A. Rüstow, W. Röpke czy F. Böhm poszukiwali możliwości odnowy zasad liberalizmu, która odpowiadałaby doświadczeniom XX w. i nie powielala błędów XIX w. polityki gospodarczej. Tak np. W. Eucken jako cel polityki gospodarczej określa model „konkurencji całkowitej”, który konstytuuje zasady stabilnej polityki pieniężnej, otwartych na konkurencję rynków, stałości polityki gospodarczej, własności prywatnej swobody umów i odpowiedzialności podmiotów gospodarczych za szkody¹⁹.

Aktywna rola państwa w gospodarce jest w modelu społecznej gospodarki rynkowej wyjątkowa. Rolą państwa jest w pierwszej kolejności stanowić ramy dla spontanicznego ładu gospodarczego i pilnowanie, by w jego ramach nie doszło do nadużyć (takich jak np. nadużywanie pozycji dominanta na rynku). W. Eucken definiuje ją (tj. rolę państwa) jako „nakierowaną na kształtowanie form ładu gospodarczego, nie na kierowanie procesem gospodarczym”²⁰. Odnosi się to również do przedsiębiorstw państwowych – W. Eucken twierdzi, iż zasada własności prywatnej w ładzie konkurencyjnym nie wyklucza „znajdowania się pojedynczych zakładów w rękach państwa”²¹ obok prywatnych, tak długo jak działanie państwa podporządkowane jest konkurencji rynkowej i nie zaburza cen poprzez subwencje. Podobnie np. W. Röpke dopuszczał działalność gospodarczą państwa w sektorach takich jak dostarczanie energii elektrycznej i gazu, poczta czy kolej²² – warto jednak dodać, iż swoje tezy formułował na dekady przed powstaniem nowoczesnych regulacji sektorowych. W. Eucken zdecydowanie jednak odrzuca dominację własności państwowej, stwierdzając, iż „współczesna tendencja do usunięcia prywatnej własności środków produkcji oddala nas coraz dalej od ładu konkurencyjnego – własność prywatna zalicza się do wymogów zaistnienia ładu konkurencyjnego”²³.

¹⁹ Szerzej: P. Oliński, *Ordoliberalna...*, s. 40.

²⁰ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2004, s. 336.

²¹ *Ibidem*, s. 271–272.

²² Za A. Szafrąnski, *Przedsiębiorca...*, s. 167.

²³ W. Eucken, *Grundsätze...*, s. 271.

V. W kierunku konstytucyjnej granicy udziału państwa w gospodarce

Powyższe podsumowanie dobrze obrazuje ową „relatywną otwartość”, która wynika z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Sami jej twórcy wielokrotnie podkreślali, że choć ma ona wyraźne zasady konstytuujące (jak np. zasada otwartych na konkurencję rynków) to co do zasady pozostaje otwartym i ewoluującym modelem²⁴. W odniesieniu do udziału spółek Skarbu Państwa i ich udziału w gospodarce wiemy zatem, iż aktywność gospodarcza państwa choć wyjątkowa, to jest co do zasady dopuszczalna, podstawową zasadą jednak pozostaje skupienie się państwa na kształtowaniu ram konkurencji.

Przepis konstytucyjny wskazuje jednak dodatkowo, iż własność prywatna stanowi jeden z filarów społecznej gospodarki, na których oparty jest ustroj gospodarczy RP. Rola własności prywatnej w ramach ustroju gospodarczego RP była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazuje Trybunał w postanowieniu z 20 grudnia 2007 r. Konstytucja preferuje własność prywatną, a art. 20 stanowi „swoistą barierę, chroniącą przed nadmiernym poszerzaniem aktywności państwa w gospodarce”²⁵. Niezależnie od występowania w Konstytucji własności komunalnej i własności Skarbu Państwa to własności prywatnej należy zapewnić szczególną pozycję²⁶. Artykuł 20 Konstytucji, zgodnie z wyrokiem TK z 21 marca 2000 r. „wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze”²⁷. Trafnie wskazuje się w doktrynie, iż art. 20 wraz z powołanym orzecznictwem TK stanowi podstawę dla idei prywatyzacji i reprivatyzacji oraz „nakaz jej kontynuowania i sfinalizowania”²⁸.

Czy da się zatem określić sztywną granicę powyżej której można mówić przekroczeniu przez Skarb Państwa dopuszczalnego konstytucyjnie udziału w gospodarce? Wyznaczenie konkretnej procentowej granicy w odniesieniu

²⁴ Zob.: L. Erhard, A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft. Manifest '72*, Berlin 1972, s. 42 i n.

²⁵ Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05, OTK-A 2007 Nr 11 poz. 168.

²⁶ Wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. akt K 8/09, OTK-A 2011 Nr 7 poz. 72.

²⁷ Wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 14/99, OTK 2000 Nr 2 poz. 61.

²⁸ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red., L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

do całej gospodarki wydaje się niemożliwe, prawo publiczne jednak daje możliwość znalezienia kilku bardzo pomocnych w stwierdzeniu takiego stanu miar.

Po pierwsze, skoro z art. 20 wynika obowiązek takiego zorganizowania sfery społeczno-gospodarczej, „by dominowała w nim własność podmiotów prywatnych”²⁹ to zdecydowanie na możliwe naruszenie konstytucyjnego ustroju gospodarczego będzie wskazywać udział Skarbu Państwa w istotnych z punktu widzenia gospodarki sektorach oscylujący wokół (jak obecnie w sektorze bankowym) lub wręcz przekraczający 50%. Trudno bowiem, by ustrój gospodarczy „opierał się” na własności prywatnej, gdy znajduje się ona w mniejszości. Z pewnością na oddalenie się od konstytucyjnego ustroju gospodarczego wskazywać będą również liczne państwowe monopole ustanowione ustawą (obecnie funkcjonują pojedyncze monopole państwowe, jak np. hazardowy³⁰). Absurdem jest wyobrażenie społecznej gospodarki rynkowej, w którym państwo samo aktywnie monopolizuje gospodarkę – przeczyłoby to najbardziej podstawowym założeniom tego modelu (w którym państwo pełni rolę strażnika modelu pełnej i opartej na zasługach konkurencji).

Jako użyteczne (choć w świetle postulatu autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych³¹ jedynie subsydiarne i nieprzesądzające o niekonstytucyjności) narzędzie w badaniu możliwie nadmiernego udziału spółek Skarbu Państwa w gospodarce mogłoby zostać wykorzystane stwierdzenie przez Prezesa UOKiK pozycji dominującej przedsiębiorcy na rynku właściwym w odniesieniu do podmiotów kontrolowanych przez państwo. O pozycji dominującej przedsiębiorcy możemy mówić, gdy na danym rynku ma on możliwość zachowywania się niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów³², co domniemuje się od poziomu 40-procentowego udziału przedsiębiorcy w rynku. Trudno wyobrazić sobie gospodarkę opartą na własności prywatnej, w której w odniesieniu do znaczącej liczby rynków przedsiębiorcy kontrolowani przez Skarb Państwa mogą działać niezależnie od konkurencji (w istocie byłoby to dokładne przeciwieństwo „opierania się na własności prywatnej”). Regularne występowanie pozycji dominującej spółek Skarbu Państwa na licz-

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 227).

³¹ Zob.: M. Safjan, *Wprowadzenie* [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 72.

³² C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015, s. 236.

nych, zwłaszcza ogólnokrajowych rynkach mogłoby stanowić sygnał alarmowy świadczący o oddalaniu się od konstytucyjnego ustroju gospodarczego.

VI. Problemy egzekwowania konstytucyjnego ustroju gospodarczego i wnioski końcowe

Egzekwowanie konstytucyjnego ustroju gospodarczego w odniesieniu do udziału spółek Skarbu Państwa w gospodarce rodzi szereg problemów praktycznych, na czele z brakiem właściwego środka zaskarżenia w prawie publicznym. Ani bowiem Trybunał Konstytucyjny, ani Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady nie mają kompetencji do kontrolowania czynności spółek handlowych kontrolowanych przez Skarb Państwa w zakresie działań prowadzących do zwiększenia zakresu udziału państwa w gospodarce³³.

Tak długo, jak nie dojdzie do podjęcia politycznej decyzji o wznowieniu procesu prywatyzacji części ze spółek Skarbu Państwa, znaczącą rolę w staniu na straży art. 20 Konstytucji mogłyby odgrywać organy regulacyjne i organy ochrony konkurencji. Tak np. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zezwala Prezesowi UOKiK na wszczęcie z urzędu postępowania wyjaśniającego, którego celem może być badanie rynku polegające na określeniu stopnia i struktury koncentracji (art. 48 pkt. 2 ust. 3), co mogłoby z powodzeniem znaleźć zastosowanie w sektorach zdominowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa i w ten sposób dostarczać istotnych informacji innym organom państwa – np. ministrom odpowiedzialnym za wykonywanie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. Organy te mogą blokować nadmierny wzrost wpływów państwa w gospodarce czy to przez decyzję o zakazie koncentracji przedsiębiorców (Prezes UOKiK)³⁴, czy też poprzez kształtowanie rynku *ex ante* w sposób nieuprzywilejowujący przedsiębiorców państwowych (regulatorzy sektorowi). Przede wszystkim jednak, powinny one

³³ Wyjątkiem mogłaby być kontrola sądów administracyjnych nad czynnościami z zakresu administracji publicznej dokonywanymi w formach prywatnoprawnych zgodnie z tzw. „teorią dwóch stopni” znaną z prawa niemieckiego (niem. Zwei-Stufen Theorie).

³⁴ Jako przykład można podać Decyzję Prezesa UOKiK nr DKK – 1/2011 w sprawie koncentracji PGE oraz Energi, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a-7a1be23c1257eac006d8dd4/118f1359282f3981c1257ec6007b9063/\\$FILE/Decyzja%20DKK-1_2011.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a-7a1be23c1257eac006d8dd4/118f1359282f3981c1257ec6007b9063/$FILE/Decyzja%20DKK-1_2011.pdf) (26.11.2023).

wystrzegać się preferencyjnego i pobłażliwego traktowania podmiotów państwowych, co niestety zdawało się niejednokrotnie mieć miejsce w ostatnich latach (jako przykład można podać spadek wydawanych decyzji o nadużyciu pozycji dominującej przez spółki Skarbu Państwa po 2014 r., czy decyzję UOKiK o zgodzie na koncentrację w sprawie PGE/EDF pomimo znaczących wątpliwości wyrażanych min. przez Prezesa URE)³⁵. Rola ta jednak siłą rzeczy może być wykonywana jedynie w granicach kompetencji organu i łagodzić problem, a nie go rozwiązać.

Ostatecznie, zgodność faktycznego ustroju gospodarczego z jego konstytucyjnym modelem zależy od kultury politycznej i prokonstytucyjnej postawy rządu i właściwych ministrów odpowiedzialnych za kreowanie polityki właścicielskiej państwa przy znaczącej roli opinii publicznej. Zdawano sobie z tego sprawę już w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, gdy jej członkowie wyrażali nadzieję, iż społeczna gospodarka rynkowa zacznie funkcjonować jako hasło obecne w świadomości społecznej³⁶. Niestety trzeba jednak stwierdzić, iż w świetle przywoływanych w pierwszej części artykułu wyliczeń i przykładów, do spełnienia owej nadziei nadal dzieło nas długa droga.

Literatura

- Bałtowski M., Kwiatkowski G., *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Nowy Jork 2022.
- Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.
- Banasiński C., Rojszczak M., *The role of competition authorities in protecting freedom of speech: the PKN Orlen/Polish Press case*, „European Competition Journal” 2022, vol. 18.
- Bernatt M., *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, Cambridge 2022.
- Błaszczak B., *Odwracanie prywatyzacji w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 4.
- Erhard L., Müller-Armack A., *Soziale Marktwirtschaft. Manifest’72*, Berlin 1972.

³⁵ Zob.: M. Bernatt, *Populism...*, s. 142–152.

³⁶ Biuletyn XLIV Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, s. 86, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/2UB2QEHLJ4436VFPL8IYD11YNF6N-DA.pdf (26.11.2023).

- Erhard L., *Wohlstand für alle*, Köln 2009.
- Eucken W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2004.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 216 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 20 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Müller-Armack A., *Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – Grundlagen, Entwicklung, Aktualität* [w:] D. Grosser, T. Lange, A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung*, Stuttgart 1988.
- Oliński P., *Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 2.
- Pysz P., *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Romanowski M., *Obowiązek lojalności w spółkach kapitałowych – kilka refleksji*, „Przeegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 9.
- Safjan M., *Wprowadzenie [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.