

TOMASZ DŁUGOSZ

ORCID: 0000-0003-3174-1568

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

t.dlugosz@uj.edu.pl

## Zagadnienie wspierania przedsiębiorców w warunkach zasady równego traktowania

**Abstrakt:** W artykule poruszono problem zachowania zasady równego traktowania przedsiębiorców w warunkach dzisiejszego interwencjonizmu państwa w gospodarce. Podjęto próbę wskazania warunków zachowania zasady równego traktowania. Zwrócono uwagę, że w warunkach państwa demokratycznego odtworzenie formuły czy formuł sprawiedliwości uzasadniających równe traktowanie jest niezwykle trudne. Zdaniem autora odpowiedzią na te trudności jest instytucjonalizacja sposobu decydowania o tym, co jest sprawiedliwe, w imię jakich wartości można różnicować sytuację podmiotów w prawie.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorca, wspieranie gospodarki, równe traktowanie, interwencjonizm.

Wspieranie gospodarki jest funkcją państwa i administracji publicznej w gospodarce. Mówi się nawet o formie interwencjonizmu państwa w gospodarce, polegającej na wspieraniu przedsiębiorców bądź pewnych dziedzin życia przy pomocy różnych środków w celu kierowania procesami gospodarczymi<sup>1</sup>. Można postawić pytanie, w jaki sposób możliwe jest jednak wspieranie przedsiębiorców w świetle zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Być może wspierania gospodarki nie należy rozumieć w ten sposób, że przyznaje się przedsiębiorcom ulgi, zwolnienia, szczególne regulacje prawne, ale powinno się poprzestać na tworzeniu korzystnych warunków prawnych i organizacyjnych do rozwoju ogólnej przedsiębiorczości, na ogólnym organizowaniu procesów gospodarczych i tworzeniu infrastruktury sprzyjającej rozwojowi gospodarczemu?

---

<sup>1</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008, s. 176–177; podobnie C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 259–260.

Problem ten jest przywoływany w literaturze w rozmaity sposób. Dla przykładu Krzysztof Horubski zauważa, że wspieranie gospodarki nie może, czy nie powinno, „przeistoczyć się w mechanizm faworyzowania i protekcji nad wybranymi przedsiębiorcami, ich grupami, określonymi na podstawie takich czy innych kryteriów, lub sektorami (gałęziami) gospodarki”, a zarazem twierdzi, że wspieranie gospodarki może polegać na „wyrównywaniu warunków wykonywania działalności gospodarczej przez małych i średnich przedsiębiorców”<sup>2</sup> i że uzasadnienia dla takiego wspierania można poszukiwać w obszarze równego traktowania z art. 32 Konstytucji. W prawie prywatnym Marek Safjan stawia problem równego traktowania i podnosi, że pytanie o konieczny stopień ekwilibrium w relacjach prywatnoprawnych wobec zasad autonomii i wolności jest jednym z najważniejszych w praktyce i refleksji teoretycznej<sup>3</sup>. Z kolei Friedrich A. Hayek, który oprócz tego, że był ekonomistą, zajmował się prawoznawstwem, stawia zasadnicze pytanie, czy „żądanie równości” w ramach realizowania przez państwo idei sprawiedliwości społecznej, a więc równości nie czysto formalnej (równego traktowania), ale materialnej (zmierzącej do wyrównywania szans czy osiągnięcia równych — ekonomicznie — rezultatów), nie jest w ogóle sprzeczne z równością reguł postępowania, które rząd ma egzekwować w „wolnym społeczeństwie”. Wyjaśnia on, że „żądanie sprawiedliwości społecznej” nie tylko wymaga tego, by rząd we wszystkich działaniach przestrzegał pewnej zasady działania zgodnej z jednolitymi regułami, ale domaga się podejmowania dodatkowych czynności<sup>4</sup>. W związku z tym dochodzi do wniosku, że przyjęcie przez państwo odpowiedzialności za rozmaite zadania motywowane ideałem sprawiedliwości społecznej jest immanentnie sprzeczne z zasadą równego traktowania. Zdaniem F.A. Hayeka w szczególności prawo administracyjne (najczęściej stosowany instrument realizowania „sprawiedliwości społecznej”), które nie obejmuje uniwersalnych reguł postępowania, ale zmierza do konkretnych przewidywanych wyników, z konieczności narusza zasadę równego traktowania, a więc wiąże się z dyskryminacją i uznaniowością<sup>5</sup>.

Postawiony problem jest interesujący, a zarazem trudny. Państwa obecnie dość „swobodnie” różnicują bowiem sytuację prawną podmiotów w gospodarce. Jako przykład wskażmy prawo pomocy publicznej oparte na art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>6</sup>, które wprowadzono dlatego, że państwa członkowskie UE różnicują sytuację ekonomiczną przedsiębiorców

<sup>2</sup> K. Horubski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 793.

<sup>3</sup> M. Safjan, *Efekty horyzontalny praw podstawowych w prawie prywatnym: autonomia woli a zasada równego traktowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 18, 2009, nr 2, s. 297.

<sup>4</sup> F.A. Hayek, *Prawo, legislacja i wolność*, Warszawa 2020, s. 317.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 200, 317.

<sup>6</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47–390).

w sposób, który może zagrażać konkurencji. Wiele przykładów różnicowania sytuacji podmiotów gospodarczych znajdujemy w ustawie Prawo przedsiębiorców (dalej: u.p.p.)<sup>7</sup>, na przykład w art. 5 niskoprzychodowej działalności o charakterze gospodarczym nie traktuje się jako działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy; w art. 16 wyróżniono specjalny organ państwa, mający stać „na straży praw” mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, to jest Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców; a w art. 10 ust. 2 zdecydowano, że niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego będą rozstrzygane przez organy państwowe na korzyść przedsiębiorców.

Wydaje się, że trzeba wyraźnie odróżnić ogólne wspieranie gospodarki od wspierania przedsiębiorców. Przyjąć też trzeba, że sytuację prawną przedsiębiorców można różnicować, tylko jeśli owo różnicowanie ma racjonalne i aksjologiczne uzasadnienie. Gdy chodzi o racjonalne uzasadnienie, punktem odniesienia winien być wystarczająco skonkretyzowany cel, jeśli zaś chodzi o uzasadnienie aksjologiczne, to ostatecznie decyduje o nim formuła czy zespół formuł sprawiedliwości przyjętych w danym społeczeństwie, w danym czasie i w odniesieniu do stosunków gospodarczych, które w tym społeczeństwie mają miejsce. Przez formułę sprawiedliwości można przy tym rozumieć regułę lub reguły, które określają, co się komu i dlaczego należy. Można dodać, że formuła czy formuły sprawiedliwości w warunkach państwa demokratycznego są bardzo skomplikowane i niezwykle trudne do odtworzenia. Są však wypracowywane w warunkach większościowego i konsensualnego podejmowania decyzji. Wydaje się, że trudności w ustaleniu, co jest sprawiedliwe, a więc co odpowiada zasadzie równości traktowania, powodują, że instytucjonalizuje się w różny sposób rozstrzyganie o tym, co jest sprawiedliwe, a wyrazem tego są regulacje czy instytucje, które już wymieniono, na przykład nadzór Komisji Europejskiej nad pomocą publiczną w państwach członkowskich UE.

Przyjmuje się, że obecny interwencjonizm państwa w gospodarce musi polegać na wspieraniu i koordynowaniu działalności gospodarczych, stymulowaniu rozwoju gospodarczego<sup>8</sup>, a także że dzisiejsze państwo jest odpowiedzialne za gospodarkę i powinno wspierać rozwój gospodarczy<sup>9</sup>. Uważa się też, że wspieranie gospodarki może wyrażać się w dokonywaniu różnego rodzaju świadczeń majątkowych na rzecz przedsiębiorców<sup>10</sup> oraz że kierowanie przez państwo procesami gospodarczymi może przejawiać się w środkach wsparcia w postaci świadczeń pozytywnych i negatywnych uzyskiwanych przez przedsiębiorców od państwa<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

<sup>8</sup> Tak na przykład A. Borkowski za E. Kunderą; zob. A. Borkowski, *Pomoc publiczna jako funkcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103, 2015, s. 13–14.

<sup>9</sup> Tak K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 176–177.

<sup>10</sup> Tak K. Horubski, *op. cit.*, s. 791.

<sup>11</sup> Tak K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 176–177.

W ujęciu Dariusza Kijowskiego wspieranie gospodarki obejmuje swoim zakresem: wsparcie socjalne, pomoc publiczną dla przedsiębiorców, wspieranie działań instytucji pozarządowych<sup>12</sup>. Wydaje się jednak, że trzeba wyraźnie odróżnić wspieranie gospodarki, polegające na ogólnej poprawie warunków wykonywania działalności gospodarczej czy gospodarowania, od wspierania przedsiębiorców czy grup przedsiębiorców, gdy państwo dla realizacji celów prowadzonej przez siebie polityki dokonuje przysporzeń na rzecz przedsiębiorców bądź też obejmuje ich szczególną regulacją prawną.

Ogólne wspieranie rozwoju gospodarczego, odpowiedzialność państwa za gospodarkę, a w ramach tego wyważanie interesów i ochrona uczestników tej gospodarki wynika jak najbardziej z celu społecznej gospodarki rynkowej z art. 20 Konstytucji. Mieści się w tym ogólna poprawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, systemowe działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości czy realizacja inwestycji infrastrukturalnych. Tak rozumiane wspieranie gospodarki wiąże się z ogólnym kierownictwem państwa w obszarze gospodarki<sup>13</sup> lub z tak zwanym zarządzaniem rozwojem, czyli funkcją kierowania rozwojem gospodarki, kraju, regionów w warunkach spojrzenia „strategicznego”<sup>14</sup>. Naturalnie administracja państwowa realizuje również konkretne zadania i jest skoncentrowana na osiąganiu bieżących rezultatów w ramach tak zwanego zarządzania publicznego i w związku z tym bardzo intensywnie wpływa na gospodarkę, na przykład wykonując publiczną działalność gospodarczą czy udzielając zamówień publicznych. Natomiast planowanie gospodarcze państwa rozumiane jako „skłanianie przedsiębiorców do postępowania w sposób pożądaný i oczekiwany przez organy władzy publicznej”<sup>15</sup> może budzić wątpliwości. Bo właściwie dlaczego państwo ma w gospodarce rynkowej „skłaniać” do działań przedsiębiorców, którzy przecież w większości są podmiotami prywatnymi? W każdym razie trzeba odróżnić takie ogólnosystemowe wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarki przez państwo od działań wiążących się z przyznaniem przedsiębiorcom pewnych korzyści, zapewnieniem szczególnego traktowania czy uprawnień, które niezależnie od tego, czy są celowe, stanowią wyzwanie z punktu widzenia zasady równego traktowania w prawie.

Potrzebę rozróżnienia między działaniami ogólniejszymi a tymi, które wiążą się z ryzykiem nierównego traktowania, widać na gruncie regulacji unijnej o pomocy publicznej, gdyż w ramach niej rozróżnia się selektywne oraz nieselektywne wspieranie przedsiębiorców przez państwo. Pojęcie pomocy publicznej z art. 107 ust. 1 TFUE odnosi się do korzyści ekonomicznych, którymi państwo wyróżnia przedsiębiorcę lub przedsiębiorców na rynku, stwarzając choćby ryzyko

<sup>12</sup> Za: K. Horubski, *op. cit.*, s. 794.

<sup>13</sup> Zob. pojęcie kierownictwa gospodarczego K. Strzyczkowskiego, *op. cit.*, s. 176.

<sup>14</sup> Tak na przykład J. Jakubek-Lalik, *Pojęcie i funkcje administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjnej Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 55.

<sup>15</sup> Tak K. Horubski za K. Strzyczkowskim; zob. K. Horubski, *op. cit.*, s. 791.

naruszenia konkurencji na unijnym rynku wspólnym przez nierówne traktowanie. Nieselektywne wspieranie polega na tak zwanych ogólnych środkach interwencji, które mają być dostępne obiektywnie dla każdego przedsiębiorcy, mają mieć charakter systemowy i powszechny, obejmować środki znajdujące zastosowanie we wszystkich sektorach gospodarki i nie faworyzować przedsiębiorstw lub gałęzi gospodarki<sup>16</sup>. Tych ogólnych środków interwencji nie traktuje się jako zagrożenie dla mechanizmu konkurencji i interesu uczestników procesów gospodarczych<sup>17</sup>, więc nie obejmuje się ich prawem pomocy publicznej. Inna jest jednak sytuacja selektywnego wspierania przedsiębiorców przez państwa, bo takie właśnie traktowanie przez państwo stwarza zagrożenie dla konkurencji rynkowej i interesów uczestników rynku, a więc poddaje się je nadzorowi Komisji Europejskiej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE można stwierdzić, że za ogólne środki interwencji uchodzą takie środki przyznające przedsiębiorcom korzyści gospodarcze, które są w pewien sposób uzasadnione charakterem czy ogólną strukturą systemu, w którym funkcjonują, na przykład systemem podatkowym czy ubezpieczeniowym — wtedy przesłanka selektywności pomocy publicznej nie jest spełniona<sup>18</sup>. Anna Nykiel-Mateo dodaje, że kryteria zastosowania ogólnego środka interwencji muszą być obiektywne, pozbawione dyskrecjonalności<sup>19</sup>.

Na tle wskazanego rozróżnienia przyjmowanego w prawie UE między środkami ogólnosystemowego wspierania przedsiębiorców czy gospodarki oraz środkami, które choćby potencjalnie godzą w konkurencję i interesy uczestników rynku, wyłaniają się następujące zagadnienia w związku z zasadą równości. Po pierwsze, czy i jak jest możliwe selektywne wyróżnianie przedsiębiorców przez państwo respektujące zasadę równego traktowania?; inaczej — czy selektywne wyróżnianie przedsiębiorców przez państwo, skądinąd może i korzystne, jest w ogóle dopuszczalne w świetle zasady równego traktowania? Po drugie, w jaki sposób uzasadnić takie „systemowe” czy strukturalne wspieranie przedsiębiorców, które mieści się w pojęciu omówionego ogólnego środka interwencji i w związku z tym przynajmniej *prima facie* nie budzi wątpliwości z perspektywy konkurencji, a w związku z tym również zasady równego traktowania przez państwo? Czy można dla przykładu wesprzeć małych przedsiębiorców z uzasadnieniem, że są oni w szczególnie uciążliwy sposób obciążeni formalnościami, że są

<sup>16</sup> Tak K. Horubski za M. Szydło; zob. K. Horubski, *op. cit.*, s. 799; por. A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 160–161.

<sup>17</sup> W nauce mówi się też o potrzebie ochrony mechanizmu konkurencji ze względu na interes poszczególnych uczestników rynku. Na przykład Kazimierz Strzyczkowski mówi o konstytucyjnym prawie podmiotowym do konkurencji; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 91.

<sup>18</sup> Wyrok TS z dnia 8 listopada 2001 roku, sygn. C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, ECR 2001, nr 11A, poz. I-8365, pkt 42.

<sup>19</sup> A. Nykiel-Mateo, *op. cit.*, s. 162.

liczną grupą w gospodarce, że są odpowiedzialni za znaczną liczbę miejsc pracy? Czy też może należy się odwołać do jakiegoś głębszego uzasadnienia związanego z regulowaniem pewnej dziedziny życia, na przykład systemu podatkowego, systemu ochrony środowiska, systemu zwalczania bezrobocia, i dopiero na tym tle rozważać, czy wsparcie małych przedsiębiorców jest uzasadnione? Jeśli zaś potrzebne jest głębsze uzasadnienie, to można zapytać na przykład, jaka jest w gruncie rzeczy rola Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który ma stać na straży praw mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 16 u.p.p.)? Może do tego organu nie należy ogólne wspieranie wyróżnionych kategorii przedsiębiorców, lecz ma on stać na straży tych regulacji, które w sposób dostatecznie uzasadniony pod względem merytorycznym wyróżniają mikro, małych i średnich przedsiębiorców? Podobnie należałoby zapytać, czy można w ogóle zwolnić podmioty prowadzące aktywność zarobkową o charakterze gospodarczym z ogólnych wymogów regulacyjnych, jak ma to miejsce w przypadku art. 5 u.p.p. Osoby fizyczne tam wyróżnione prowadzą działalność niskoprzychodową i dlatego nie są traktowane jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy, chyba że wyrażą odmienną wolę. Czy wyróżnienie tej grupy podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność niskoprzychodową, jest wystarczająco obiektywne i pozbawione arbitralności, aby uznać je za ogólny środek interwencji w przedstawionym wcześniej rozumieniu? Idźmy dalej — czy można z powołaniem się na rozwój gospodarki, wzrost dobrobytu społecznego czy wspieranie wolności działalności gospodarczej przyjąć zasadę rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść przedsiębiorcy, jak to jest w art. 10 ust. 2 u.p.p.? Dlaczego ta zasada ma dotyczyć tylko przedsiębiorców? K. Horubski wyjaśnia, że istotą wspierania gospodarki jest rozszerzanie sfery możliwości korzystania z wolności gospodarczej przez tworzenie prawnych i materialnych warunków ku temu<sup>20</sup>. Dlaczego jednak nie rozszerzyć sfery możliwości działania również innym podmiotom — podmiotom, które wprawdzie nie są przedsiębiorcami w rozumieniu u.p.p., lecz są uczestnikami procesów gospodarczych i mogą nawet pozostawać w zakresie podmiotowym konstytucyjnej wolności gospodarczej?

Jak powszechnie wiadomo, równe traktowanie jest zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. W ujęciu prawnym równość nie oznacza jednak identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek i identyczności w traktowaniu<sup>21</sup>, ale chodzi o to, aby podmioty takie same z punktu widzenia relewantnej z perspektywy prawa cechy były traktowane jednakowo<sup>22</sup>. Z kolei podmioty niepodobne z perspektywy nieposiadania danej cechy powinny być

<sup>20</sup> Tak na przykład K. Horubski za B. Popowską; zob. K. Horubski, *op. cit.*, s. 792.

<sup>21</sup> Zob. np. postanowienie TK z dnia 24 października 2001 roku, sygn. SK 10/01, OTK 2001/7/225, pkt II.2 uzasadnienia.

<sup>22</sup> Wojciech Sadurski słusznie zauważa, że uznanie jakichś obiektów za równe oznacza, iż należą one do klasy wyróżnionej ze względu na cechę, którą obserwator uznaje za istotną; zob. *idem*, *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 8–9, s. 52.

traktowane odmiennie<sup>23</sup>. Okazuje się więc, że kluczowe znaczenie ma ustalenie cechy istotnej dla różnicowania podmiotów, przy czym cechą taką ustala się, analizując cel i treść danego aktu normatywnego, którym dokonuje się różnicowania podmiotów. Jeśli prawodawca różnicuje podmioty, które z perspektywy danej regulacji charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości<sup>24</sup>.

Można przyjąć, że z perspektywy prawnej w punkcie wyjścia wszyscy są równi, skoro każdy dysponuje przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka, która jest wspólną cechą wszystkich (zob. art. 30 Konstytucji). Dopiero w kolejnym etapie różnicuje się sytuację jednostek, szukając uzasadnionych różnic w ich sytuacji faktycznej. Prawodawca nieustannie różnicuje podmioty wraz z postępującą legislacją i można powiedzieć, że to różnicowanie jest dopuszczalne, ale pod pewnymi warunkami. W orzecznictwie wskazano trzy takie warunki<sup>25</sup>. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowanie musi być racjonalnie uzasadnione w świetle regulacji, której służy. Po drugie, musi występować właściwa waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Oznacza to, że efekt różnicowania podmiotów musi być zgodny ze stanem oczekiwanym, wypływającym z wartości, zasad i norm konstytucyjnych. Podobnie Wojciech Sadurski zauważa, że nie można określić treści zasady „równości w prawie” inaczej jak przez „materialną słuszność” czy „sprawiedliwość” systemu prawa<sup>26</sup>.

Sam art. 32 Konstytucji, odnoszący się do równego traktowania, nie daje przy tym odpowiedzi, jak zróżnicować jednostki, ale z ogółu przepisów konstytucyjnych wyłania się pewna koncepcja sprawiedliwości, którą trzeba uwzględniać, gdy się różnicuje podmioty. Zauważmy przy tym, że to różnicowanie musi być racjonalne w ten sposób, iż ma pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią regulacji, której służy<sup>27</sup>, z czego wynika, że sam cel regulacji musi być wystarczająco skonkretyzowany, by można było ten bezpośredni związek ustalić. Z tego punktu widzenia można mieć wątpliwości odnośnie do ogólnego wspierania mikro, małych i średnich przedsiębiorców przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

---

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 roku, sygn. K 13/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28, pkt III.1.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 2 lipca 2012 roku, sygn. P 35/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 73, pkt III.4.1

<sup>26</sup> W. Sadurski wyróżnia trzy kryteria dyferencjacji podmiotów prawa: 1. obiektywna podstawa różnicowania, 2. racjonalny związek między różnicą cech jednostek a różnicą traktowania, 3. sprawiedliwe traktowanie; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 58–59, 63.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 2 lipca 2012 roku..., pkt III.4.1.

Warto na zakończenie przywołać jeszcze uwagi Zygmunta Ziemińskiego dotyczące sprawiedliwości, które są doniosłe, chociaż niektórzy mogą je uznać za prozaiczne. Autor ten zwraca uwagę, że sposób pojmowania sprawiedliwości zależy od pewnego ogólnie ustalonego „układu życia społecznego”, że są różne formuły sprawiedliwości i że określenie ich w społeczeństwie zależy od sposobu jego organizacji, sposobu podejmowania w ramach danego społeczeństwa decyzji w poszczególnych dziedzinach życia<sup>28</sup>. Z tego wynika, że obiektywne uzasadnienie różnicowania podmiotów gospodarczych może napotykać poważne przeszkody i że też może zmieniać się w czasie.

Naturalnie prawodawca nie może dowolnie wybierać cech, na podstawie których różnicuje podmioty, ale trudno nie zauważyć, że formuła lub formuły sprawiedliwości są na gruncie Konstytucji bardzo złożone i tak naprawdę zapewniają się bardzo szeroką władzę prawodawcy w wyborze kryterium różnicowania podmiotów. Sama klauzula sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji może być rozumiana jako konglomerat różnych formuł sprawiedliwości<sup>29</sup>. W warunkach państwa demokratycznego faktycznie realizowana formuła sprawiedliwości przy pomocy prawa jest wynikiem kompromisu różnych sił politycznych i praktycznie jest nie do odtworzenia.

Wydaje się, że trudności w ustaleniu tego, co jest sprawiedliwe, co odpowiada zasadzie równości, skłaniają między innymi do tego, że wprowadza się takie regulacje czy mechanizmy prawne, które w pewien sposób mają ułatwiać wypracowanie rozstrzygnięcia uchodzącego za sprawiedliwe i zapewniające równe traktowanie. Zdaje się, że przejawem tego są właśnie regulacje czy mechanizmy przywołane w tym opracowaniu, a więc: nadzór Komisji Europejskiej nad pomocą publiczną w państwach członkowskich UE, ustanowienie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy. Mówiąc inaczej — skoro są trudności z wypracowaniem właściwego rozstrzygnięcia, wprowadzono na przykład kompetencję Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do wstępowania do postępowań administracyjnych dotyczących przedsiębiorców na prawach przysługujących prokuratorowi, aby reprezentował interesy mikro, małych i średnich przedsiębiorców, a przez to dawał szansę uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

---

<sup>28</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 28, 33, 157.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 130.



## Bibliografia

- Borkowski A., *Pomoc publiczna jako funkcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103, 2015.
- Hayek F.A., *Prawo, legislacja i wolność*, Warszawa 2020.
- Horubski K., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Jakubek-Lalik J., *Pojęcie i funkcje administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjnej Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.
- Sadurski W., *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 8–9.
- Safjan M., *Efekty horyzontalny praw podstawowych w prawie prywatnym: autonomia woli a zasada równego traktowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 18, 2009, nr 2.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

## Supporting Entrepreneurs under the Principle of Equal Treatment

### Summary

The article addresses the problem of maintaining the principle of equal treatment in the case of entrepreneurs in today's state interventionism in the economy. The conditions for maintaining the principle of equal treatment have been indicated. It has been pointed out that in the conditions of a democratic state it is extremely difficult to recreate a formula or formulas of justice motivating equal treatment. According to the author, the answer to these difficulties is the institutionalization of the way of deciding what is just and on the basis of which values subjects can be differentiated in the law.

**Keywords:** entrepreneur, supporting the economy, equal treatment, interventionism.