

CEZARY KOSIKOWSKI

Uniwersytet w Białymstoku (em. prof.)

c.kosikowski@uwb.edu.pl

# Interwencjonizm państwa członkowskiego Unii Europejskiej w gospodarce

**Abstrakt:** Do sytuacji państwa członkowskiego Unii Europejskiej odnoszą się równocześnie wszystkie trzy rodzaje współczesnego interwencjonizmu w gospodarce (międzynarodowy, unijny i państwowy). Pozostają one w związku współlistnienia i zależności oraz się uzupełniają. Interwencjonizm międzynarodowy i unijny nie pozbawiają racji bytu interwencjonizmu krajowego wykonywanego przez państwa członkowskie UE. Jest to jednak interwencjonizm inny niż tradycyjny interwencjonizm państwowy z XIX i pierwszej połowy XX wieku.

Zadaniem współczesnego państwa jest bowiem osiągnięcie poziomu cywilizacyjnego rozwiniętych państw. Dlatego jego obowiązkiem powinno być dążenie do uzyskania członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i integracyjnych oraz ratyfikowanie innych, ważnych z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki, umów międzynarodowych. Dzięki temu społeczeństwo danego państwa może liczyć na to, że jego władze krajowe sięgną po nowoczesne wzorce i standardy rozwoju cywilizacyjnego. Obecnie dotyczą one nie tyle samej gospodarki i jej mechanizmów, ile szeroko rozumianego bezpieczeństwa (klimatycznego, energetycznego, zdrowotnego, demograficznego czy socjalnego). Bezpieczeństwo ma gwarantować właściwa polityka społeczna i gospodarcza państwa. Współczesny interwencjonizm państwowy polega zatem na wdrażaniu do prawa i praktyki krajowej standardów rozwiązań ustalonych w ramach prawa interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego. Wiąże się też z koniecznością uzupełniania pewnych rozwiązań w drodze regulacji krajowych, o ile zezwalają na to przepisy prawa międzynarodowego i unijnego.

**Słowa kluczowe:** interwencjonizm, interwencjonizm państwowy, interwencjonizm międzynarodowy, interwencjonizm unijny, doktryny interwencjonizmu, prawo interwencjonizmu.

## 1.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące istoty interwencjonizmu państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Pytanie to należy postawić nie tylko dlatego, że sytuacja ustrojowa i gospodarcza

państwa będącego częścią organizacji międzynarodowej typu UE w zasadniczy sposób odbiega od położenia politycznego i ekonomicznego państw należących do innych organizacji integracyjnych lub pozostających poza nimi. Równie ważnym powodem jest to, że współczesny interwencjonizm w gospodarce jest zgoła inny od tradycyjnego interwencjonizmu państwowego<sup>1</sup>.

Obecnie interwencjonizm nie ogranicza się tylko do oddziaływania państwa na własną gospodarkę, lecz ma szerszy wymiar, gdyż obejmuje też interwencjonizm międzynarodowy i unijny. Pierwszy z nich jest sprawowany przez organizacje międzynarodowe wobec ich państw członkowskich<sup>2</sup>, drugi natomiast jest wykonywany przez organy (instytucje) UE i odnosi się do państw członkowskich, a po części także do państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i państw stowarzyszonych z UE. Fakt ten uzasadnia postawienie pytania o to, czy i jak interwencjonizm międzynarodowy i unijny wpływają na kształt interwencjonizmu państwa członkowskiego UE. Hipotetycznie rzecz ujmując, możliwe jest bowiem zarówno współistnienie i wzajemne uzupełnianie się wszystkich trzech rodzajów interwencjonizmu, jak i znaczne ograniczenie i zmiana roli interwencjonizmu państwowego lub wręcz jego zanikanie. W celu rozstrzygnięcia tego dylematu należy zwrócić uwagę na przyczyny i cele (cz. 2 niniejszego opracowania) poszczególnych rodzajów współczesnego interwencjonizmu oraz na ich podstawy ideologiczne (cz. 3) i prawne (cz. 4), a także na różny zakres przedmiotowy i podmiotowy (cz. 5) oraz formy i środki prawne wykonywania interwencjonizmu (cz. 6).

## 2.

W porównaniu do przeszłości obecnie inne są przyczyny interwencjonizmu. Nie są już bowiem związane wyłącznie ze „stróżowaniem” państwa w gospodarce. Współczesne państwo funkcjonuje w określonym układzie politycznym i gospodarczym, w którym równolegle rozwija się interwencjonizm międzynarodowy i unijny. Każdy z nich wynika przy tym z odmiennych przyczyn.

Przyczyną interwencjonizmu międzynarodowego jest potrzeba zapewnienia ludzkości jednolitych warunków rozwoju cywilizacyjnego. Staje się to zadaniem organizacji międzynarodowych obejmujących na zasadzie dobrowolności swym członkostwem zainteresowane państwa, które po ich przyjęciu do danej organiza-

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018. Do ustaleń zawartych w tym dziele odwołuję się również w niniejszym opracowaniu (zob. zwł. *ibidem*, s. 497–519).

<sup>2</sup> W szczególności są to: Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

cji są związane ich prawem i decyzjami statutowymi. W tym ujęciu interwencjonizm międzynarodowy zastępuje dawniejsze działania imperialne państw bogatszych wobec innych, które prowadziły do uzależnienia gospodarczego tych krajów.

Przyczyny interwencjonizmu unijnego są inne. UE, zachowując odrębność państw członkowskich, ustala cele wspólnoty oraz związane z nimi zasady funkcjonowania państw członkowskich w ramach UE. Powodem interwencji unijnej staje się więc konieczność monitorowania i kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie UE ustalonych w prawie unijnym zasad i wartości oraz reagowania na ich łamanie przez państwa członkowskie i stowarzyszone. Interwencjonizm unijny ma służyć wspólnemu osiągnięciu celów przez państwa członkowskie. W znacznej mierze zastępuje zatem interwencjonizm państwowy, ale nie eliminuje go do końca. Przyczyną interwencjonizmu państwowego staje się w tej sytuacji podjęcie interwencji tam, gdzie nie sięga interwencjonizm międzynarodowy i unijny.

Interwencjonizm państwa członkowskiego UE kształtuje się również pod wpływem celów współczesnego interwencjonizmu. Mają one charakter zarówno ekonomiczny, jak i pozaekonomiczny. Celem ekonomicznym jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarki opartego na długo- i średnioterminowych strategiach rozwoju oraz na programach gospodarczych i wieloletnim planowaniu finansowym. Tylko dzięki takim działaniom możliwe jest osiągnięcie wyższego poziomu cywilizacyjnego w skali międzynarodowej i państwowej.

Na równi z celem ekonomicznym trzeba traktować pozaekonomiczne cele współczesnego interwencjonizmu. Wiązą się one bowiem z dążeniem do tego, aby w skali światowej obowiązywały jednolite standardy postępowania w zakresie ochrony ważnych dla ludzkości wartości, jak: środowisko naturalne, życie i zdrowie, bezpieczeństwo powszechne, porządek publiczny, dziedzictwo kultury i nauki, a także klimat, zasoby naturalne itd.

Celem interwencjonizmu międzynarodowego staje się przede wszystkim stworzenie międzynarodowych wzorców (standardów) zachowań zapewniających ludzkości bezpieczeństwo powszechne (na przykład przeciwdziałanie powstawaniu konfliktów zbrojnych lub niewłaściwemu wykorzystywaniu energii jądrowej), ochronę życia i zdrowia (na przykład bezpieczeństwo żywności i leków, zwalczanie produkcji i obrotu narkotyków, bezpieczeństwo komunikacyjne, ochrona powietrza), ochronę środowiska (w tym racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych) oraz bezpieczeństwo utrzymania materialnego (wynagrodzenia i inne dochody oraz emerytury i renty), jak również ochronę dziedzictwa kulturowego (wiary, obyczajów, języka, kultury czy nauki). Zdaje się to znacznie ważniejsze niż tylko ustalenie pewnych jednolitych zachowań państw w dziedzinie handlu, konkurencji i finansów, chociaż w tych dziedzinach interwencjonizm międzynarodowy jest także obecny i potrzebny.

Cele interwencjonizmu unijnego są podobne — również mają charakter cywilizacyjny. Zadaniem interwencjonizmu unijnego staje się wskazanie państwom

członkowskim, w jaki sposób należy osiągać cele wspólnotowe oraz dbać o interesy własnych społeczeństw zgodnie z zasadami ustalonymi w prawie unijnym. Do interwencjonizmu unijnego należy też tworzenie warunków do funkcjonowania jednolitego rynku UE, co sprzyja rozwojowi państw członkowskich i pozwala niwelować różnice w ich poziomie ekonomicznym.

Interwencjonizm państwa członkowskiego UE ma natomiast inne cele niż dotychczas. Zadaniem współczesnego państwa staje się bowiem dążenie do uzyskania członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i integracyjnych oraz ratyfikowanie ważnych z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki umów międzynarodowych. Interwencjonizm państwowy ma na celu wdrażanie do prawa oraz praktyki krajowej standardów i rozwiązań ustalonych w ramach interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego. Może również dotyczyć uzupełnienia pewnych rozwiązań w drodze regulacji krajowych, o ile zezwalają na to przepisy prawa międzynarodowego i unijnego.

### 3.

Interwencjonizm państwa członkowskiego UE opiera się obecnie na innych podstawach ideologicznych niż interwencjonizm praktykowany jeszcze do połowy XX wieku, który wyrażał różne doktryny polityczno-prawne i ekonomiczne, mające na ogół głębokie uzasadnienie naukowe. Tymczasem interwencjonizm drugiej połowy XX oraz początków XXI wieku stał się ubogi w swych naukowych podstawach ideologicznych. Nauka nie proponowała bowiem praktyce wielu nowych doktryn ekonomicznych, z wyjątkiem teorii państwa dobrobytu oraz niemieckich doktryn ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej.

Łukę tę zaczęli wypełniać pragmatyczni politycy, którzy obejmowali stery rządów w niektórych państwach. Szczęście miały jednak tylko nieliczne kraje (na przykład Wielka Brytania dzięki polityce Margaret Thatcher lub USA dzięki polityce Ronalda Reagana oraz państwa, w których lansowano socjaldemokratyczne koncepcje gospodarcze). Innym państwom się nie powiodło i to nie tylko ze względu na mizeroję intelektualną ich przywódców politycznych, lecz przede wszystkim dlatego, że miejsce podstaw naukowych interwencjonizmu państwowego zajęły programy partii politycznych i ich programy wyborcze. Tymczasem obietnice wyborcze nie zawsze mają wiele wspólnego z racjonalnym i strategicznym projektowaniem przyszłości danego społeczeństwa. Są bowiem świadomie układane i adresowane do kręgu potencjalnych wyborców — mają zapewnić przede wszystkim zwycięstwo wyborcze określonej partii lub koalicji politycznej, nie zaś realizować cele związane z rozwojem cywilizacyjnym całego społeczeństwa danego państwa.

## 4.

Współczesny interwencjonizm państwa członkowskiego ma też inne niż dawniej podstawy prawne. Nie ogranicza się bowiem jedynie do prawa krajowego. Podstawy współczesnego interwencjonizmu tworzy zbiór przepisów prawnych pochodzących od władz statutowych organizacji międzynarodowych i organów (instytucji) UE oraz krajowych organów władzy publicznej państw członkowskich. Współczesne prawo interwencjonizmu wzbogaciło się przy tym o nowe źródła prawa, co jest szczególnie widoczne w prawie unijnym, a częściowo także w międzynarodowym prawie interwencjonizmu. Uległy zmianie zasady i procedury tworzenia i kontroli prawa, co nie zawsze jest dostrzegane przez prawodawców krajowych, chociaż zasada zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym i unijnym nie podlega dyskusji. Nie zawsze zauważa się, że w świetle postanowień konstytucyjnych źródłem obowiązującego prawa w państwie członkowskim UE są również ratyfikowane umowy międzynarodowe<sup>3</sup>, w tym przepisy prawa Unii<sup>4</sup>.

## 5.

To, co przede wszystkim charakteryzuje obecny interwencjonizm państwa członkowskiego UE, to inny niż dotychczas zakres przedmiotowy i podmiotowy. Pod względem przedmiotowym nadal dotyczy on ochrony rynku, lecz teraz ochrona ta jest powiązana z innymi chronionymi wartościami, które okazują się nawet ważniejsze od korygowania niedoskonałości mechanizmów rynkowych. Chodzi bowiem także o zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności na rynku finansowym i kapitałowym oraz o ochronę zarówno pracowników i ich rodzin, jak i osób bezrobotnych oraz migrujących w poszukiwaniu pracy.

Pod względem podmiotowym w tradycyjnym interwencjonizmie państwowym podmiotami biernymi interwencjonizmu były przede wszystkim podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy i inni) oraz indywidualni rolnicy, a także pracodawcy. Pojawienie się interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego sprawiło, że podmiotami biernymi stały się w głównej mierze państwa członkowskie organizacji międzynarodowych oraz państwa należące do UE oraz z nimi stowarzyszone, ale też inne podmioty (na przykład konsumenci, pracownicy, bezrobotni). Natomiast wśród podmiotów czynnych interwencjonizmu występują obecnie nie tylko organy i instytucje państwowe, lecz także statutowe organy i instytucje or-

<sup>3</sup> Szerzej zob. *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> Szerzej zob. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

ganizacji międzynarodowych oraz organy i instytucje UE. Odrębnym podmiotem czynnym interwencjonizmu jest grupa państw (na przykład G-7 lub G-20).

## 6.

Współczesny interwencjonizm państwa członkowskiego UE jest inny także ze względu na nowe formy realizacji (tworzenie strategii rozwoju, programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie finansowe, wspieranie finansowe gospodarki i przedsiębiorców). Są one różne od tradycyjnych form interwencjonizmu państwowego (sprawowanie kontroli i nadzoru w gospodarce i finansach publicznych, ochrona konkurencji, reglamentacja działalności gospodarczej, regulowanie działalności instytucji kredytowych i finansowych oraz ochrona stosunków pracy).

We współczesnym interwencjonizmie podstawową zasadą rozwoju społecznego stała się zasada zrównoważonego rozwoju, odnoszona szerzej niż tylko do ochrony środowiska. Wprowadzenie tej zasady wywołało potrzebę dokonania zmian w dotychczasowych normach polityki gospodarczej oraz planowania gospodarczego i finansowego. Miejsce pierwszych zajęła strategia rozwoju, natomiast drugich — nowoczesne programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie finansowe. W tych ramach ma również miejsce inne niż dotąd wsparcie finansowe gospodarki i przedsiębiorców. W przeszłości występowały jedynie pewne namiastki planowania makroekonomicznego. Wsparcie finansowe gospodarki miało zaś głównie formę pomocy finansowej jednych państw na rzecz drugich, co prowadziło do uzależniania tych ostatnich.

Na podkreślenie zasługują również zmiany, jakie zachodzą w związku ze stosowaniem tradycyjnych form realizacji interwencjonizmu. W sprawowaniu kontroli i nadzoru w gospodarce i finansach poważną rolę zaczął odgrywać udział międzynarodowych i unijnych organów i instytucji kontrolnych oraz ich współpraca z państwowymi organami kontroli. Ochrona konkurencji nie ogranicza się już do walki z monopolami i ich praktykami, lecz obejmuje wszelkie przejawy czynów antykonkurencyjnych.

Wraz z ochroną konkurencji w interesie konkurujących z sobą przedsiębiorców wchodzi w grę publicznoprawna ochrona konsumentów. Przykładowo sprecyzowano w sposób zawężający kryteria pozwalające na ograniczanie wolności gospodarczej.

Obok lub zamiast reglamentacji gospodarczej<sup>5</sup> pojawiła się regulacja gospodarki. Na rynku finansowym i kapitałowym chroni się obecnie nie tylko interesy

---

<sup>5</sup> Szerzej zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

instytucji kredytowych i finansowych, lecz także ich klientów. Dla wszystkich uczestników rynku finansowego i kapitałowego najważniejsze stało się bowiem bezpieczeństwo i stabilność tego rynku. Natomiast na rynku pracy interwencjonizm obejmuje nie tylko zatrudnionych, ale też bezrobotnych i poszukujących pracy za granicą. Ochrona dotyczy także członków rodzin wymienionych podmiotów. Szczególnego znaczenia nabiera troska o zdrowie zatrudnionych oraz o ich przyszłość po ostatecznym ustaniu zatrudnienia. Wszystko to sprawia, że nawet tradycyjne formy realizacji interwencjonizmu mają aktualnie zupełnie inny wymiar.

## 7.

Odpowiadając na postawione na wstępie pytania, stwierdzam, że do sytuacji państwa członkowskiego UE odnoszą się równocześnie wszystkie trzy rodzaje współczesnego interwencjonizmu. Pozostają one we wzajemnym związku współistnienia i zależności oraz się uzupełniają. Interwencjonizm międzynarodowy i unijny nie pozbawiają bowiem racji bytu interwencjonizmu krajowego wykonywanego przez państwa członkowskie UE. Jest to jednak interwencjonizm inny niż tradycyjny interwencjonizm państwowy z XIX i pierwszej połowy XX wieku.

Zadaniem współczesnego państwa jest osiągnięcie poziomu cywilizacyjnego rozwiniętych państw. Dlatego jego obowiązkiem powinno być dążenie do uzyskania członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i integracyjnych oraz ratyfikowanie innych, ważnych z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki, umów międzynarodowych. Dzięki temu społeczeństwo danego państwa może liczyć na to, że jego władze krajowe sięgną po nowoczesne wzorce i standardy rozwoju cywilizacyjnego. Obecnie dotyczą one nie tyle samej gospodarki i jej mechanizmów, ile szeroko rozumianego bezpieczeństwa (klimatycznego, energetycznego, zdrowotnego, demograficznego, socjalnego). Bezpieczeństwo ma gwarantować właściwa polityka społeczna i gospodarcza państwa. Współczesny interwencjonizm państwowy polega zatem na wdrażaniu do prawa i praktyki krajowej standardów rozwiązań ustalonych w ramach prawa interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego. Wiąże się też z koniecznością uzupełniania pewnych rozwiązań w drodze regulacji krajowych, o ile zezwalają na to przepisy prawa międzynarodowego i unijnego.

Zadaniem współczesnego państwa jest bowiem osiągnięcie poziomu cywilizacyjnego rozwiniętych państw. Konieczne powinno być zatem dążenie do uzyskania członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i integracyjnych oraz ratyfikowanie ważnych umów międzynarodowych. Dzięki temu społeczeństwo danego państwa może liczyć na to, że jego władze krajowe sięgną po nowoczesne wzorce i standardy rozwoju cywilizacyjnego. Współczesny inter-

wencjonizm państwowy oznacza więc obowiązek państwa polegający na sięganiu po te wzorce w drodze przystępowania do odpowiednich organizacji międzynarodowych i ratyfikowaniu umów międzynarodowych. Obowiązek ten polega także na wdrażaniu do prawa i praktyki krajowej standardów rozwiązań ustalonych w ramach prawa interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego oraz uzupełnianiu pewnych rozwiązań w drodze regulacji krajowych.

## Bibliografia

- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

## The Interventionism of European Union Member States in the Economy

### Summary

All three types of contemporary interventionism in the economy (international interventionism, European Union interventionism, state interventionism) are related to the situation of EU Member States. They are in a mutual relationship of coexistence and dependence as well as complementarity. Neither international interventionism nor EU interventionism deprive the state interventionism of EU Member States of their *raison d'être*. However, this interventionism is different from the traditional state interventionism of the 19th and the first half of the 20th centuries.

It is so because modern states aim to obtain the civilization level of developed countries. Therefore, it should be the duty of the state to strive for membership in the most important international and integration organizations and to ratify other international agreements that are important from the perspective of society and the economy. Thanks to this, the society of a given state can count on the fact that its national authorities will use modern patterns and standards of civilization development. Currently, they are concerned not so much with the economy and its mechanisms as with broadly understood security (climate, energy, health, demographic and social security). Security is to be guaranteed by the appropriate social and economic policy of the state. Contemporary state interventionism therefore consists in implementing the standards and solutions established under the law of international and EU intervention into national laws and practice. It is also connected with the necessity to supplement certain solutions by means of national provisions, if allowed by the provisions of international and EU law.

**Keywords:** interventionism, state interventionism, international interventionism, interventionism of the EU, doctrines of interventionism, law of interventionism.