

Ilona Szczepańska-Kulik¹

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej na przykładzie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Słowa kluczowe: wolność działalności gospodarczej, konstytucja, ograniczenia wolności działalności gospodarczej, Trybunał Konstytucyjny

Keywords: freedom of economic activity, Constitution, limitations of economic activity, Constitutional Court

Streszczenie

Niniejsze opracowanie jest próbą analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wolności działalności gospodarczej i jej ograniczeń. Zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie TK przyjmuje się, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i musi podlegać ograniczeniom. Kwerenda orzecznictwa sądu konstytucyjnego wskazuje, że w kierowanych do TK wnioskach (skargach konstytucyjnych oraz pytaniach prawnych sądów) zawierających zarzut ograniczenia przez skarżone przepisy wolności działalności gospodarczej wnioskodawcy powołują jako wzorzec kontroli art. 20, art. 22 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji, w różnych konfiguracjach. Niniejsze opracowanie jest próbą rozwinięcia przedstawionego zagadnienia z uwzględnieniem różnic związanych z rodzajem stawianego zarzutu. Celem opracowania jest omówienie konstytucyjnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zarówno pod względem materialnym (przesłanka „ważnego interesu publicznego”) jak i formalnym (dopuszczalność ograniczenia „tylko w drodze ustawy”) a także wymóg zachowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania jego istoty.

¹ Autorka jest doktorantką w Instytucie Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: ilona_szczepanska_19@wp.pl.

Summary**The limitations of economic activity in the jurisdiction of the Constitutional Court**

Submitted study is an attempt to analyze the jurisdiction of the Constitutional Court of the freedom of economic activity and its limitations. Both in literature and in the jurisdiction of the Constitutional Tribunal it is accepted that the constitutional freedom of economic activity is not absolute and must be subject to restrictions. In cases brought before the constitutional court there are cited rules in different configurations. In this text the author wants to expand the subject issue and to discuss various conditions that limit freedom of economic activity (which are: important public interest, statutory form and the requirement of the principle of proportionality).

✱

I.

Zasada wolności działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych, przewidzianą i gwarantowaną konstytucyjnie. Jej normatywnych źródeł, determinujących treść oraz przesłanki ograniczenia, należy poszukiwać w art. 20 i art. 22 Konstytucji. Artykuł 20 Konstytucji stanowi: „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Zgodnie z art. 22 ustawy zasadniczej „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Ustrojodawca określając społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej nie zdefiniował jej. Pozostawiając ustawodawcy dość dużą swobodę w tym zakresie, art. 20 Konstytucji wyraźnie wskazał jednak jej elementy składowe oraz określił dopuszczalne granice regulacji². Jedną ze składowych

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 155 oraz 158; na ten temat, C. Kosikowski, *Zasada wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

definiowanej społecznej gospodarki rynkowej (wymienioną na pierwszym miejscu, co – zdaniem L. Garlickiego – podkreśla jej rolę jako „istoty ustroju społecznej gospodarki rynkowej”) jest wolność działalności gospodarczej³. Wolność działalności gospodarczej, umiejscowiona obok własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi jeden z normatywnych filarów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Jak wskazuje się w literaturze art. 20 Konstytucji – pomimo zastosowanej techniki regulacji zawierającej wyliczenie trzech zasadniczych cech gospodarki rynkowej – musi być odczytywany jako całość, nie zaś jako zestawienie autonomicznych zasad ustroju gospodarczego⁵.

Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej również: TK) przyjmuje się, że wolność działalności gospodarczej ma w świetle Konstytucji dwojaki charakter: jest jednocześnie zasadą ustrojową (jedną z zasad ustroju gospodarczego RP) i podstawą formułowania określonych praw podmiotowych⁶. Przez ustrój społeczno-gospodarczy należy rozumieć materialne warunki życia społecznego, strukturę własnościową, funkcjonowanie gospodarki i finansów publicznych oraz strukturę procesu wytwarzania i podziału dóbr materialnych⁷. Konstytucja wyraźnie eksponuje pierwszy

³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 8.

⁴ Zob. A. Szymt, *O normowaniu podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Kazimierza Kruczalaka*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, T. V, Gdańsk 1999, s. 405.

⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20*, *op.cit.*, s. 5, tak też: P. Kuczma, *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014, s. 230.

⁶ Wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02 (OTK ZU nr 4A/2003, poz. 33), 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05 (OTK ZU nr 3A/2006, poz. 28), 11 października 2011 r., sygn. akt P 18/09 (OTK ZU nr 8A/2011, poz. 81). Jak wskazuje M. Szydło zob. *Komentarz do art. 22* [w:] *Konstytucja RP*, Tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 602, kwalifikacja wolności działalności gospodarczej jako jednej z zasad ustrojowych Konstytucji nie neguje jednoczesnego traktowania jej jako jednej z podstawowych wolności jednostek; tak też, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, T. I, Warszawa 2016, s. 522; M. Sługocka, *Wolność działalności gospodarczej jako norma – zasada*, Wrocław 2012, *passim*.

⁷ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 25; na ten temat również, M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 22 i n.

z aspektów (wolność działalności gospodarczej, jako zasadę ustrojową), bowiem art. 20 i art. 22 umiejscowione zostały w rozdziale I Konstytucji i nie znalazły bezpośredniej konkretyzacji oraz rozwinięcia w przepisach rozdziału II⁸. Wolność działalności gospodarczej ma więc pod tym względem inny charakter niż własność prywatna, w przypadku której zasady konstytucyjne wynikające z art. 20 i art. 21 Konstytucji znajdują swój odpowiednik w zakresie aspektu prawnopodmiotowego w art. 64 Konstytucji. Analogiczne wnioski przynosi analiza niektórych innych przepisów rozdziału I Konstytucji.

Powszechnie przyjmuje się, że wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku⁹. Jej istotą jest domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych¹⁰. Doprecyzowanie terminu „działalność gospodarcza” zostało dokonane w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹¹, na którą składa się dookreślone przymiotnikowo pojęcie „działalności”, rozumianej jako zespół złożonych i wielokrotnie powtarzanych czynności, podejmowanych zawsze w określonym zakresie oraz konkretnym celu¹². Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny treść art. 20 Konstytucji pozostaje w organicznym związku z art. 22 Konstytucji stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dopiero obydwie normy łącznie odczytywane wyznaczają przedmiot i granice wolności gospodarczej¹³.

⁸ Na temat umiejscowienia wolności działalności gospodarczej w Konstytucji, J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4, s. 21 i n.

⁹ Tak: M. Szydło, *Komentarz...*, s. 613 oraz wskazane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; szerzej na temat doktrynalnego oraz normatywnego ujęcia wolności gospodarczej, C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19–43.

¹⁰ Wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08 (OTK ZU nr 1A/2010, poz. 2).

¹¹ T.j. Dz.U. 2015, poz. 584 ze zm.; pierwszym aktem prawnym definiującym pojęcie działalności gospodarczej była ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

¹² K. Klecha, *op.cit.*, s. 123 i n.

¹³ Wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06 (OTK ZU nr 3A/2007, poz. 30); Tak też: L. Garlicki, *op.cit.*, s. 8.

II.

Analiza orzecznictwa TK wskazuje, że w kierowanych do sądu konstytucyjnego wnioskach (skargach lub pytaniach prawnych sądów) zawierających zarzut ograniczenia przez skarżone przepisy wolności działalności gospodarczej wnioskodawcy powołują jako wzorzec kontroli art. 20, art. 22 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji, w różnych konfiguracjach. Niżej przedstawiono próbę rozwinięcia wskazanego zagadnienia w oparciu o działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na założone ramy niniejsze opracowanie nie obejmuje rozważań dotyczących podmiotowego aspektu wolności działalności gospodarczej, a także nie rozwija szczegółowo przedmiotowego ujęcia wolności działalności gospodarczej (z uwzględnieniem poszczególnych swobód składających się na wspomnianą wolność)¹⁴. Ponadto, ze względu na obszernie rozważania TK dotyczące dopuszczalności wskazywania jako wzorców kontroli w skargach konstytucyjnych art. 20 i art. 22 Konstytucji, problematyka ta została omówiona w odrębnym rozdziale (w stosunku do wniosków i pytań prawnych).

III.

Uwagi zawarte w niniejszym rozdziale dotyczą spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym wniesionych w trybie wniosków i pytań prawnych sądów.

Zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie TK przyjmuje się, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i musi podlegać, we współczesnym państwie, różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika chociażby z zaakcentowanego w art. 20 Konstytucji społecznego charakteru gospodarki rynkowej¹⁵. W płaszczyźnie materialnej wymagane jest, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie „ze względu na ważny interes publiczny”, zaś w płaszczyźnie formalnej – aby były wpro-

¹⁴ Na ten temat szerzej, K. Klecha, op.cit., s. 149 i n.; również: J. Podkowiak, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 81–84 oraz 98 i n.

¹⁵ Tak np., J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 321.

wadzone „tylko w drodze ustawy”¹⁶. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym¹⁷. W orzecznictwie TK wskazuje się, że istnieje szczególnie legitymowany interes państwa „w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”¹⁸.

Wśród wskazywanych wzorców kontroli przepisów ograniczających wolność działalności gospodarczej wnioskodawcy (pytające sądy) niejednokrotnie wskazują, najczęściej związkowo z art. 20 lub art. 22 Konstytucji, art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wskazany przepis, zawarty w rozdziale II Konstytucji, stanowi: „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Nie sposób zatem omawiając problematykę ograniczeń wolności działalności gospodarczej nie odnieść się do wspomnianego przepisu, co znajduje swój wyraz również w orzecznictwie TK.

Niekwestionowany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego jest pogląd, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy

¹⁶ Zob. wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 56); 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 212); 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 (OTK ZU nr 11A/2004, poz. 116).

¹⁷ Zob. wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 29); 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05 (OTK ZU nr 8A/2005, poz. 93); 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05 (OTK ZU nr 1A/2006, poz. 4); 25 lipca 2006, sygn. akt P 24/05 (OTK ZU nr 7A/2006, poz. 87); 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08 (OTK ZU nr 10A/2009, poz. 150).

¹⁸ Zob. wspomniane już wyroki TK o sygn. akt K 10/97, P 24/05 i P 18/09 oraz wyroki TK z: 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09 (OTK ZU nr 8A/2010, poz. 74; pełny skład); 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14 (OTK ZU nr 3A/2015, poz. 30; pełny skład); 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12 (OTK ZU nr 7A/2015, poz. 102; pełny skład); podobnie również wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07 (OTK ZU nr 6A/2009, poz. 86).

zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jak wyraził Trybunał w przywoływanym już wyroku TK z 14 grudnia 2004 r.¹⁹, z faktu, że art. 22 ustawy zasadniczej statuuje jedną z konstytucyjnych wolności jednostki wynika, że „zawarte w tym przepisie warunki jej ograniczenia stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji i wyłączają jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej”. Autonomiczne uregulowanie w art. 22 Konstytucji przesłanki materialnej ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie oznacza jednak, zdaniem TK, pozostawienia ustawodawcy zupełnej swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę również inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii „ważnego interesu publicznego” zaliczyć należy wartości wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (a mianowicie: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób). Z klauzuli tej wynikać mogą także inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej²⁰. Dodatkowo ustawodawca jest zobowiązany, zdaniem TK, każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego²¹. Przekładając to na grunt orzecznictwa TK wydaje się, że dokonując oceny ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie spełnienia przesłanki „ważnego interesu publicznego” (jako przesłanki materialnej) nie jest wskazane odwoływanie się do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Właściwym wzorcem kontroli jest w tym przypadku art. 22 Konstytucji, określający samodzielną przesłankę limitowania praw i wolności konstytucyjnych, w postaci ważnego interesu publicznego²². W wyroku P 18/09 sąd

¹⁹ Sygn. akt K 25/03.

²⁰ Tak też, J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada...*, s. 29.

²¹ Na temat wzajemnych relacji wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji: M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 165 i n.

²² Zob. powoływane już wyroki TK o sygn. akt K 25/03 i P 18/09 oraz wyroki TK z: 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04 (OTK ZU nr 6A/2005, poz. 62); 8 lipca 2008 r., sygn. akt

pytający jako wzorzec kontroli dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej wskazał art. 22 ustawy zasadniczej. Trybunał ustalił, że ograniczenie wskazanej wolności nastąpiło ze względu na przesłankę materialnoprawną wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie ze względu na prawa innych osób. Następnie TK uznał, że przesłanka ta stanowi „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał orzekł zgodność przepisu z art. 22 ustawy zasadniczej (nie wskazując związkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji). Również w wyroku o sygn. akt P 31/13 Trybunał wskazał na autonomiczny charakter art. 22 Konstytucji w zakresie materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiącego *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłączając tym samym jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli. Należy jednak przyznać, że zagadnienie to nie zostało jednolicie potraktowane w orzecznictwie TK. Sąd konstytucyjny wskazuje czasem w omówionym wyżej zakresie, związkowo z art. 22 Konstytucji, art. 31 ust. 3 Konstytucji zwłaszcza, gdy wśród kwestionowanych wartości składających się na „ważny interes publiczny” znajdują się wolności i prawa wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji²³. Nie jest to jednak linia dominująca, a powołanie obydwu przepisów ma na celu – jak się wydaje – raczej wzmocnienie przekazu, wskazując na konieczność uwzględnienia wśród przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej również wartości wymienionych w treści art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Również w ocenie autorki taka konstrukcja (opierająca się na przyjęciu szczególnego charakteru art. 22 względem art. 31 ust. 3 Konstytucji we wspomnianym wyżej zakresie) zasługuje na akceptację.

Jak zostało wyżej wskazane wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie wolności działalności gospodarczej może zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy jest uzasadnione ze względu na ważny interes publiczny (o czym była mowa wyżej), zostanie dokonane w drodze ustawy (o czym szerzej będzie mowa w rozdziale III.4) oraz uwzględni zasadę proporcjonalności (zwaną też zasadą współmierności, miarkowania czy ade-

K 46/07 (OTK ZU nr 6A/2008, poz. 104); 18 lutego 2014 r., sygn. akt K 29/12 (OTK ZU nr 2A/2014, poz. 11); 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13 (OTK ZU nr 2A/2014, poz. 16).

²³ Zob. wyroki TK z: 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03 (OTK ZU nr 4A/2004, poz. 31), 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05 (OTK ZU nr 11A/2005, poz. 140).

kwatności)²⁴. Zachowanie wymogu proporcjonalności wymaga spełnienia trzech niezbędnych elementów: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*²⁵.

Zasada proporcjonalności została *expressis verbis* sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To ze wskazanego przepisu Trybunał wyprowadza konstytucyjną podstawę zasady proporcjonalności, zarówno w odniesieniu do ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jak i w odniesieniu do każdego innego prawa i wolności konstytucyjnej. Istotą zakazu nadmiernej ingerencji – wynikającego z zasady proporcjonalności – jest uznanie, że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego. Pełni on funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki²⁶. Z zakazu nadmiernej ingerencji, jako źródła ogólnej formuły proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy powiązane ze sobą obowiązki prawodawcy: 1) dopuszczalność ustanawiania regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (niezbędność), 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (przydatność), 3) warunek zachowania odpowiedniej proporcji między zakresem ingerencji w sferę statusu jednostki a celem którego ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (proporcjonalność *sensu stricto*)²⁷. Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej rozpatrywana z punktu widzenia zasady proporcjonalności musi uwzględniać ochro-

²⁴ Szerzej na temat pojęcia zasady proporcjonalności oraz jej elementów składowych, J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 9 i n.

²⁵ Zob. przywołany już wyrok TK o sygn. akt K 29/06.

²⁶ Zob. wspomniany już wyrok TK o sygn. akt K 46/07.

²⁷ Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK ZU 1995, poz. 12); wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 74); 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; pełny skład); 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; pełny skład); 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124); 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 (OTK ZU nr 11A/2005, poz. 132); 8 lipca 2008 r., sygn. akt P 36/07 (OTK ZU nr 6A/2008, poz. 103); 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11 (OTK ZU nr 6A/2013, poz. 85) oraz wspomniany już wyrok TK o sygn. akt P 61/08.

nę innych wartości konstytucyjnych. Jak wyraził TK w orzeczeniu o sygn. akt K 11/94 prawodawca zobowiązany jest uwzględniać w każdym wypadku konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności. Jeżeli bowiem ten sam cel prawodawczy możliwy jest do osiągnięcia przy uchwaleniu innego rodzaju regulacji ustawodawczej, która nakłada przy tym mniejsze ograniczenia praw i wolności, to zastosowanie przez prawodawcę regulacji bardziej dolegliwej dla podmiotu tych praw wykracza poza to, co jest konstytucyjnie konieczne. Wyrażony pogląd zachował aktualność również na gruncie obowiązującej Konstytucji²⁸. Uznanie proporcjonalności ograniczenia prawa wymaga ustalenia, czy wkroczenie prawodawcy w sferę wolności lub praw jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, a nie jedynie „sprzyja” temu celowi, czy też „ułatwia” jego osiągnięcie²⁹. Obowiązek zachowania zasady proporcjonalności oznacza również zakaz naruszania istoty wolności i praw³⁰. O ile zatem art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli w przypadku oceny formalnych i materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o tyle spełnia on wymóg adekwatności wzorca w zakresie, w jakim wyraża on zasadę proporcjonalności³¹. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w formule sentencji wyroków TK, w których art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jest wskazywany najczęściej związkowo z art. 22 Konstytucji.

Omawiając zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji warto również odnieść się do art. 2 ustawy zasadniczej i możliwości wyprowadzania owej zasady również z art. 2 Konstytucji (co zostało omówione w orzecznictwie TK i stanowi ugruntowany pogląd Trybunału w sprawie). Otóż Trybunał stoi na stanowisku, że zasada proporcjonalności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego może stanowić samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli w TK, nie jest ona jednak tożsama z zasadą proporcjonalności na gruncie art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zasada

²⁸ Zob. przywołane wcześniej wyroki TK o sygn. akt: K 23/00, P 36/07 i P 56/11.

²⁹ Zob. wyroki TK o sygn. akt: K 46/07 oraz P 61/08.

³⁰ Zob. wspomniane już wyroki TK o sygn. akt: K 29/06 oraz Kp 1/09.

³¹ Zob. wyroki TK z: 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14 (OTK ZU nr 10A/2015, poz. 163; pełny skład) oraz przywołane wyżej wyroki TK o sygn. akt: Kp 1/09 i P 4/14. Na temat wzajemnego powiązania między art. 22 Konstytucji (określającym materialną i formalną przesłankę ograniczenia wolności działalności gospodarczej) a art. 31 ust. 3 Konstytucji (zawierającym zakaz naruszania istoty wolności i praw oraz przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie”), M. Szydło, *Komentarz...*, s. 619 i n.

adekwatności z art. 2 Konstytucji dotyczy bowiem formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne. Jak wskazuje Trybunał, zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana „jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji” ustawodawcy³². Ocena korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej przebiega zatem w istocie *in abstracto*, tj. w oderwaniu od wkroczenia w konstytucyjne prawa lub wolności, co determinować również powinno – zdaniem TK – daleko idącą wstrzeźliwość podczas dokonywania jej oceny. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie naciska na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia³³. Stąd niemożliwe jest proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczącego adekwatności ograniczeń. Przywołanie art. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności jest dopuszczalne w sytuacji, gdy nie można przeprowadzić testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dlatego też znajduje on zastosowanie w sytuacjach, gdy kwestionowana regulacja ogranicza wprawdzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale gwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadza ograniczenia w zakresie praw podmiotów publicznych³⁴. Wskazując zatem zasadę proporcjonalności jako zarzut związany z naruszeniem wolności działalności gospodarczej właściwym wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do przesłanki formalnej, art. 22 Konstytucji stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest „tylko w drodze ustawy”. Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym przypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności („mogą być ustanawiane tylko w ustawie”),

³² Wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 10A/2015, poz. 163); zob. też wyroki TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 (OTK ZU nr 7A/2012, poz. 75) oraz 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12 (OTK ZU nr 2A/2014, poz. 9).

³³ Tak wspomniany już wyrok TK o sygn. akt P 8/10 oraz wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 (OTK ZU nr 3A/2007, poz. 26).

³⁴ Tak wspomniany już wyrok TK o sygn. akt P 24/12; zob. też wyrok TK z 6 marca 2012, sygn. akt K 15/08 oraz przywołany wyżej wyrok TK, sygn. akt K 14/11.

co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Zdaniem TK nie zachodzi jednak w tym zakresie pełna identyczność. Sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Z kolei sformułowanie „tylko w ustawie” wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła „w drodze ustawy”. Zdaniem TK wymóg zamieszczenia całości regulacji dotyczących ograniczenia wolności działalności gospodarczej „tylko w ustawie”, bez możliwości zamieszczenia w niej upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. „[W] zakresie regulowania wolności działalności gospodarczej Konstytucja nie nakazuje [bowiem-uwaga własna] kompletności regulacji ustawowej. W tej [...] sferze dopuszczalne jest «odsyłanie pewnych unormowań do rozporządzenia, byle nie dotyczyło to elementów o «zasadniczym» («podstawowym») charakterze»³⁵. W konsekwencji, jak wyraził TK, w odniesieniu do ograniczeń wolności działalności gospodarczej nie stosuje się wymogu sformułowanego przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego ustawa musi określać wszystkie elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres tego ograniczenia. Odnosząc się do wyrażanego niejednokrotnie w orzecznictwie TK poglądu, iż wolność gospodarcza może podlegać ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym Trybunał wskazał, iż wymóg ten można odnieść nie tylko do materialnej, ale i do formalnej płaszczyzny rozważań. O ile więc wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem, to unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może – zdaniem Trybunału – pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Zawsze jednak przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej³⁶.

³⁵ Zob. wyroki TK o sygn. akt: K 23/04 oraz P 24/05.

³⁶ Zob. wyrok TK o sygn. akt U 7/00.

Nieco odmienną argumentację w tym przedmiocie przedstawił TK w wyroku o sygn. akt Kp 1/09. Trybunał przyznał, że wymogi formalne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, związane z nakazem ustawowej regulacji wspomnianego ograniczenia, określone są w art. 22 Konstytucji oraz, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych reguł ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dalej jednakże TK wywiódł: „szczególna regulacja ograniczenia wolności działalności gospodarczej – wynikająca z art. 22 Konstytucji, oznaczająca w kontekście systemowej wykładni z treściami normatywnymi art. 31 ust. 3 Konstytucji poszerzenie obszaru ograniczeń wolności działalności gospodarczej przez wprowadzenie klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego”, zawierającej nie tylko przesłanki materialnoprawne określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz dopuszczającej także inne przesłanki uzasadnione przez ustawodawcę na gruncie norm lub wartości konstytucyjnych – wiąże się zarazem z większym niż to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji rygoryzmem dotyczącym wymogu ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej. [...] Skoro bowiem w ramach «ważnego interesu publicznego» mieszczą się także określone przez ustawodawcę przesłanki materialnoprawne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, niewskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wszystkie istotne elementy określające to ograniczenie winny być zawarte w ustawie. Również dlatego, że przesłanki materialnoprawne określone przez ustawodawcę są szczególnie ściśle związane z celem i intencją ustawodawcy. Przede wszystkim jednak dlatego, co Trybunał ponownie podkreśla, że poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygoryzm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej”.

IV.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją

ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ramy kontroli konstytucyjnej w trybie skargowym są ściśle określone w ustawie zasadniczej. Z jednej strony wyznacza je warunek, by kwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia sądu (lub organu administracji), z drugiej zaś – by orzeczenie to naruszało konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego.

W kwestii dopuszczalności wskazywania jako wzorców kontroli w skargach konstytucyjnych zarówno art. 20 jak i art. 22 Konstytucji Trybunał wypowiedział się wielokrotnie w swoich orzeczeniach. W wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02) TK przypomniał, że skarga konstytucyjna w prawie polskim została zrekonstruowana jako jeden ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw oraz została uregulowana w przepisie zamieszczonym w końcowej części rozdziału II Konstytucji. Zdaniem TK okoliczność ta nie wyklucza jednak, że chronione za pomocą skargi konstytucyjnej wolności i prawa mogą mieć oparcie w przepisach Konstytucji zamieszczonych poza jej rozdziałem II. W tym samym wyroku Trybunał uznał, że użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji wyrażenia „wolność działalności gospodarczej” świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wskazany pogląd TK został podtrzymany m.in. w wyrokach TK z: 14 czerwca 2004 r. (sygn. akt SK 21/03³⁷); 27 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 9/03³⁸); 19 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 35/08³⁹) oraz postanowieniach TK z: 29 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 9/12⁴⁰) i 22 marca 2016 r. (sygn. akt SK 35/14⁴¹), w których TK przyznał, że wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie mająca charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej.

³⁷ (OTK ZU nr 6A/2004, poz. 56).

³⁸ (OTK ZU nr 7A/2004, poz. 71).

³⁹ (OTK ZU nr 1A/2010, poz. 2).

⁴⁰ (OTK ZU nr 1A/2014, poz. 8).

⁴¹ (OTK ZU nr A/2016, poz. 3).

W wyroku o sygn. akt SK 21/03 TK potwierdził również, że przepisy rozdziału I Konstytucji mają bezpośrednie zastosowanie do wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sytuacji, gdy określona problematyka nie została uregulowana w rozdziale II.

Odmienny pogląd w zakresie ujmowania wzorców kontroli z art. 20 i art. 22 Konstytucji (nie stanowiący zarazem dominującej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego w tym zakresie) Trybunał wyraził w wyroku z 13 stycznia 2004 r. (sygn. akt SK 10/03⁴²). Wzorcami kontroli w przedmiotowej sprawie skarżący uczynił art. 20 i art. 22 Konstytucji. TK orzekł wówczas, że art. 20 ustawy zasadniczej nie może stanowić wzorca kontroli w przypadku skarg konstytucyjnych, gdyż przepis ten wyraża podstawowe zasady ustroju gospodarczego RP, nie zaś prawo podmiotowe. W przywołanym wyroku Trybunał wskazał na dwie grupy zasad ustrojowych: po pierwsze takie, które w ogóle nie mogą być wzorcem kontroli w skargach konstytucyjnych, a po drugie takie, które mogą stanowić wzorzec o charakterze pomocniczym – przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy. O ile w grupie zasad ustrojowych, które mogą stanowić wzorce subsydiarne, Trybunał wymienił art. 2 i art. 32 Konstytucji, o tyle do przepisów, które w ogóle nie mogą stanowić wzorca kontroli w skargach konstytucyjnych Trybunał zaliczył art. 20 Konstytucji. Również w wyroku z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 10/08⁴³) TK wskazał, że przy konstruowaniu w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności normy z zasadą wolności działalności gospodarczej należałoby wskazać jako wzorzec kontroli nie tyle ogólną klauzulę zawartą w art. 20, ile art. 22 Konstytucji (ewentualnie związkowo z art. 20 Konstytucji). W powołanym już wyroku o sygn. akt SK 10/03 a także w wyrokach TK z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 23/07⁴⁴) oraz 25 maja 2009 r. (SK 54/08⁴⁵) Trybunał w sposób wyraźny wskazał na dwojaki charakter art. 22 Konstytucji (z jednej strony stanowiącego konkretyzację ogólnej zasady ustrojowej wskazanej w art. 20 Konstytucji, z drugiej zaś będącego podstawą konstruowania prawa podmiotowego) wyprowadzając tym samym wolność działalności gospodarczej jedynie z art. 22 ustawy zasadniczej.

⁴² (OTK ZU nr 1A/2004, poz. 2).

⁴³ (OTK ZU nr 9A/2010, poz. 99).

⁴⁴ (OTK ZU nr 9A/2010, poz. 103).

⁴⁵ (OTK ZU nr 5A/2009, poz. 69).

Na marginesie jedynie można wskazać, że w zupełnie przeciwstawnym tonie w stosunku do wyroku o sygn. akt SK 10/03, gdy chodzi o wskazanie art. 20 ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli, wypowiedział się TK w wyroku z 16 października 2014 r. (sygn. akt SK 20/12⁴⁶). Orzekając o zgodności skarżonej normy z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji TK wyraził pogląd, że art. 22 Konstytucji dotyczy wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W ocenie Trybunału z przepisu tego wynika wyłącznie „prawo” do nieograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny, natomiast to art. 20 ustawy zasadniczej statuuje wolność działalności gospodarczej (analogiczny pogląd wyraził TK w postanowieniu o sygn. akt SK 9/12).

Jak widać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dopuszczalności wskazywania jako wzorców kontroli art. 20 i art. 22 Konstytucji jest niejednolite. Bezsporną jest sama możliwość wskazywania wolności działalności gospodarczej jako wzorca kontroli dokonywanej w trybie skargi konstytucyjnej. Rozbieżności dotyczą natomiast wyboru właściwej jednostki redakcyjnej konkretyzującej wskazaną normę prawną. W ocenie autorki pogląd wyłączający możliwość wskazania art. 20 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej jest zbyt daleko idący. Skoro przyjmiemy, że art. 20 ustawy zasadniczej (oprócz założeń ustrojowych i gwarancji gospodarczych) jest również „nośnikiem” praw i wolności konstytucyjnych (m.in. prawa do wolnej i równej konkurencji, wolności umów, podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej) to powinien on móc stanowić podstawę uprawnień jednostek, chronionych w trybie skargi konstytucyjnej (także stanowić samodzielny podstawę konstruowania prawa podmiotowego).

Podobnie jak w przypadku wniosków oraz pytań prawnych również w skargach konstytucyjnych niejednokrotnie jako wzorzec kontroli w sprawach dotyczących naruszenia zasady wolności gospodarczej skarżący powołują, samodzielnie lub związkowo, art. 31 ust. 3 Konstytucji. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, w myśl którego z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.⁴⁷ (aktualnie art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępo-

⁴⁶ (OTK ZU nr 9A/2014, poz. 102).

⁴⁷ Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

wania przed TK z 2016⁴⁸) wynika jednoznacznie, że wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej mogą być jedynie przepisy, które określają konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej nie może być samodzielną (wyłącznie) podstawą skargi konstytucyjnej, gdyż nie wyraża on odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami Konstytucji. Przepis ten wyraża ogólną zasadę dotyczącą „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub praw. Nie formułuje on samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji⁴⁹. W uzasadnieniu wyroku SK 24/02 Trybunał zauważył, że „[g]dyby nawet przyjąć, że z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo podmiotowe, które określić by można jako prawo do «nieograniczania» innych praw i wolności jednostki w sposób z nim niezgodny (jako «prawo podmiotowe drugiego stopnia» czyli prawo dotyczące innych wolności i praw), to uzyskuje ono swój wymiar dopiero po określeniu, które z innych konstytucyjnych wolności lub praw («pierwszego stopnia») zostało naruszone”.

Odnosząc się do przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej określonych w art. 22 Konstytucji TK stanął na stanowisku (analogicznie jak w przypadku wniosków i pytań prawnych), że przepis ten ma szczególny charakter, bowiem „reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej”. Trybunał przyznał, że „[j]eżeli [...] uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki [...], to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej”. Aprobując do powyższego poglądu TK odniósł się również w wyroku o sygn. akt SK 54/08, w którym potwierdził szczególny charakter art. 22 Konstytucji wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej. W dalszej części uzasadnienia wyroku TK za-

⁴⁸ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. poz. 2072).

⁴⁹ Zob. wyroki TK o sygn. akt SK 24/02, SK 35/08 i SK 23/07.

uważył, że nie oznacza to natomiast, że pozostałe zasady wyznaczające granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych, nie mogą mieć zastosowania w wypadku wolności gospodarczej. Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności gospodarczej powinny być ustanawiane przy poszanowaniu zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty tej wolności, wywodzonych z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁰. Z tego względu w rozpatrywanej sprawie TK uznał art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jako adekwatny wzorzec kontroli. Tak więc odnosząc się do przesłanek ograniczenia wskazanej wolności w postaci zakazu naruszania zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty tej wolności TK potwierdza w swym orzecznictwie adekwatność art. 31 ust. 3 jako związkowego wzorca kontroli. Podobnie w przedmiocie oceny zgodności z zasadą proporcjonalności wypowiedział się TK w wyroku z 24 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 40/04⁵¹) oraz we wspomnianym już wyroku o sygn. akt SK 20/12.

Na zakończenie warto dodać, że – analogicznie jak w przypadku wniosków i pytań prawnych sądów, również w przypadku skarg konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny przy okazji omawiania zasady proporcjonalności wskazuje w swoim orzecznictwie, że wolność działalności gospodarczej jako zasada ustroju RP ma „szerszy” wymiar i inny stopień abstrakcji niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji, zastrzegając tym samym wymóg stosowania łagodniejszych standardów oceny zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeń praw ekonomicznych i socjalnych aniżeli praw oraz wolności osobistych i politycznych⁵².

V.

Podsumowując, bliższa analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do formuły wska-

⁵⁰ Tak też, J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 525 i wskazana tam literatura.

⁵¹ (OTK ZU nr 1A/2006, poz. 5).

⁵² Zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., SK 50/06 (OTK ZU nr 7A/2007, poz. 75) oraz 10 czerwca 2008 r., SK 17/07 (OTK ZU nr 5A/2008, poz. 78), na ten temat również we wspomnianych już wyrokach TK o sygn. akt: SK 24/02 i SK 20/12.

zywania jako wzorców kontroli przepisów dotyczących ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Wątpliwości dotyczą zwłaszcza spraw wniesionych do sądu konstytucyjnego w trybie skarg konstytucyjnych. Wydaje się jednak, że wedle dominującego orzecznictwa TK właściwym wzorcem kontroli w przypadku zarzutu ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest art. 22 Konstytucji, uznawany w tym zakresie za *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest zatem niezbędne powoływanie art. 20 Konstytucji (a jak wskazują niektóre orzeczenia TK – czasem jest wręcz uznawane za niedopuszczalne). Odnośnie zaś stawianego w pismach zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności oraz zarzutu naruszenia istoty konstytucyjnego prawa podmiotowego sąd konstytucyjny odwołuje się w swej analizie do art. 31 ust. 3 Konstytucji potwierdzając jego aktualność w przedmiocie wskazanych zasad wyznaczających granice ingerencji w sferę wolności i praw konstytucyjnych.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Ciapała J., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Tom I, Warszawa 2016.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kosikowski C., *Zasada wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Kuczma P., *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, Wrocław 2014.
- Podkowik J., *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.
- Sługocka M., *Wolność działalności gospodarczej jako norma – zasada*, Wrocław 2012.

- Szmyt A., *O normowaniu podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Kazimierza Kruczalaka*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, T. V, Gdańsk 1999.
- Szydło M., *Komentarz do art. 22*, [w:] *Konstytucja RP, Tom I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
- Węgrzyn J., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.