

**Andrzej Ogonowski<sup>1</sup>**

**Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej  
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

**I.**

Szczególna treść Konstytucji powoduje, że akt ten zawiera wiele pojęć ogólnych. Sprawia to, że podmiotem wypełniającym je treścią nie jest w istocie rzeczy ustawodawca konstytucyjny, lecz w pewnej mierze ustawodawca zwykły, jak również organ powołany do badania zgodności przepisów ustawowych z przepisami ustawy zasadniczej. Rola Trybunału Konstytucyjnego w powyższym zakresie jest przy tym podwójna. Z jednej strony, weryfikuje on już dokonane przez ustawodawcę zwykłego ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, zaś z drugiej strony, oddziałuje na niego powstrzymując go przed próbami naruszania tych reguł przy wprowadzaniu kolejnych ograniczeń<sup>2</sup>. Wydaje się, iż przyczyn takiego stanu rzeczy poszu-

---

<sup>1</sup> Autor jest asystentem w Zakładzie Administracji Instytutu Administracyjno-Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły w Tarnowie.

<sup>2</sup> Por. W. Sadurski, *Prawo przed sądem: studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 131–135. Sam TK podnosi w tym kontekście, że sprawowanie władzy ustawodawczej należy do Sejmu i Senatu, a ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego; do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. (por. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94). Z drugiej strony jednak, w niektórych orzeczeniach TK można znaleźć pewne wskazówki skierowane do ustawodawcy dotyczące stanowienia norm prawnych ograniczających prawa i wolności jednostki (por. wyroki z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50 oraz z dnia 02 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89, wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99 OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04).

kiwać należy w tym, iż TK będąc sądem konstytucyjnym jest jednocześnie swoistym orędownikiem – wynikających z Konstytucji – fundamentalnych zasad ustrojowych oraz praw i wolności jednostek. W tym sensie Trybunał staje się instytucją ustroju politycznego, która nie pozwala na zerwanie z kanonami praworządności i demokracji<sup>3</sup>.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż TK w uzasadnieniach do wydawanych orzeczeń bardzo często przywołuje treść innych aktów prawnych, przede wszystkim ustaw, chcąc w ten sposób wyjaśnić sens bądź znaczenie niektórych regulacji. Uznać należy, że jest to jak najbardziej dopuszczalne, zaś Trybunał w sytuacjach takich opiera się na zasadzie domniemania konstytucyjności ustaw. Należy jednak pamiętać, że sędziowie TK podlegają tylko przepisom Konstytucji.<sup>4</sup> Wynika z tego, że to obowiązująca ustawa zasadnicza wyznacza granice konstytucyjności innych aktów prawnych, a TK może zarówno posiłkować się treścią tych regulacji, jak i badać ich zgodność z Konstytucją.

Po niemal 15 latach obowiązywania regulacji konstytucyjnej dotyczącej wolności działalności gospodarczej warto się jej przyjrzeć pod kątem orzecznictwa TK, gdyż w praktyce to ono ją ukierunkowuje i nasycza, a nawet – jak twierdzi W. Sadurski – bywa, że jest to działanie, które swoim zakresem wkracza w obszar zarezerwowany dla działań ustawodawcy. W związku z tym, wskazane wydaje się omówienie dotychczasowego orzecznictwa TK dotyczącego art. 20 i art. 22 Konstytucji. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, czy – na gruncie orzecznictwa TK – kategorii wolności działalności gospodarczej można przypisać walor pojęcia w pełni ukształtowanego.

## II.

TK interpretuje konstytucyjną regulację wolności działalności gospodarczej na dwa sposoby. Po pierwsze wskazuje, iż art. 20 Konstytucji stanowi podstawę wolności działalności gospodarczej rozumianej jako konstytucyjna zasada ustrojowa. Po drugie natomiast, wg TK art. 22 konstruuje dla każ-

<sup>3</sup> Por. K. M. Ujazdowski, *Trybunał bez konturów*, <http://polskaxxi.salon24.pl/8973-3,kazimierz-m-ujazdowski-trybunal-bez-kotur-now-polemika-z-w-s>, (11.03.2012).

<sup>4</sup> Por. art. 195 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. 2001 Nr 28 poz. 319).

dego wolność działalności gospodarczej rozumianą jako prawo podmiotowe o charakterze negatywnym<sup>5</sup>. TK zwraca przy tym uwagę, że wolność działalności gospodarczej przyjmuje szczególną postać względem innych praw i wolności obywatelskich, chociażby z uwagi na umieszczenie jej w rozdziale I Konstytucji<sup>6</sup>. W większości orzeczeń wskazuje również na dwojaką funkcję art. 22, który wyraża zasadę ustroju gospodarczego RP, jak również stanowi podstawę do konstruowania prawa podmiotowego<sup>7</sup>. Zdarza się więc tak, że art. 20 nie jest przez TK uznawany za podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego. W sytuacji takiej, wzorzec kontroli w postępowaniu skarbowym stanowi art. 22 Konstytucji (ewentualnie w związku z art. 20)<sup>8</sup>. Co więcej, według TK, zasada ustrojowa może mieć znaczenie jako wzorzec badania konstytucyjności, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych<sup>9</sup>.

Stanowisko postrzegające art. 22 jako jedyną podstawę prawną wolności gospodarczej nie jest przez TK konsekwentnie podtrzymywane. W innych orzeczeniach Trybunał wywodzi, iż art. 20 stanowi normę, z której rekonstruuje się prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej<sup>10</sup>. W konsekwencji, w niektórych przypadkach Trybunał uznaje, że zarówno art. 20, jak i art. 22 Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w postępowaniu w sprawach skargi konstytucyjnej<sup>11</sup>. Wydaje się, że podejście to jest trafne, gdyż normy art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej – jako regulujące zagadnienia ustroju gospodarczego (a w konsekwencji status oraz możliwe zachowania jednostki w ramach tego ustroju) – winny być rozpatrywane łącznie. Stąd też, art. 22 Konstytucji, dotycząc wolności prowadzenia działalności gospodarczej, sta-

<sup>5</sup> Postanowienie TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. K. 28/2000, OTK ZU 2001/8 poz. 263.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03.

<sup>7</sup> Por. wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08; wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03; z dnia 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, wyrok z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, wyrok z dnia 02 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03; wyrok z dnia 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 09 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, również wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03 oraz wyrok TK z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. SK 23/07.

<sup>9</sup> Por. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r. K. 23/98, wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r. P. 11/2000, wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98.

<sup>10</sup> Por. wyroki TK z dnia 14 czerwca 2004 r. (sygn. SK 21/03), z dnia 27 lipca 2004 r. (SK 9/03), z dnia 29 kwietnia 2003 r. (SK 24/02).

<sup>11</sup> Por. wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08.

nowi jeden z przepisów formułujących prawo podmiotowe. Nie ulega jednak wątpliwości, że wolność ta jest kształtowana również przez inne przepisy: w szczególności art. 20 Konstytucji oraz – w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków – inne normy konstytucyjne (m.in. art. 64ust.1 i 2 oraz art. 65ust.1 Konstytucji)<sup>12</sup>. W związku z tym, przychylić należy się do stanowiska, iż zasady ustrojowe mogą oddziaływać na status jednostki, a zwłaszcza mogą poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń. Zasadne wydaje się zatem wyprowadzanie wolności lub praw z ogólnych norm rozdziału I Konstytucji zwłaszcza w sytuacji, gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II, bądź też, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach to normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują określoną problematykę życia społecznego<sup>13</sup>. Dotyczy to również ustrojowej zasady wolności działalności gospodarczej, która formułuje w swojej istocie stosowne prawo podmiotowe<sup>14</sup>.

Przechodząc do omówienia orzecznictwa TK na temat wspomnianej zasady ustrojowej należy podnieść, iż w doktrynie wskazuje się, że zasada konstytucyjna może być wyprowadzana z innej, bardziej ogólnej zasady konstytucyjnej<sup>15</sup>. Zauważa się przy tym, że dokonywanie tego rodzaju operacji interpretacyjnych w oparciu o zasady konstytucyjne – ze swej natury niedookreślone i ogólnikowe – wiązałoby się z koniecznością „zaangażowania” arbitralnych uściśleń. W efekcie, legitymizację danej zasady stanowi niejednokrotnie nie tyle tekst konstytucji, ile orzecznictwo sądów konstytucyjnych<sup>16</sup>. Ma to kapitalne znaczenie z punktu widzenia omawianej zasady. Występuje ona bowiem w ramach ogólniejszej zasady społecznej gospodarki rynkowej i jest jedną z jej składowych elementów, obok „własności prywatnej” oraz „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.

TK wskazuje, że elementy składające się na powołaną w art. 20 społeczną gospodarkę rynkową ustrojodawca ujął kompleksowo i komplementarnie „Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Kom-

<sup>12</sup> Por. wyrok TK z dnia 05 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09.

<sup>13</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/2002.

<sup>14</sup> Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/2001.

<sup>15</sup> Por. m.in. A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 22 i nast.

<sup>16</sup> K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 30.

plementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać<sup>17</sup>. Oznacza to, że społeczną gospodarkę rynkową urzeczywistniają łącznie wskazane powyżej trzy zasady (tj. 1) wolność działalności gospodarczej, 2) własność prywatna oraz 3) solidarność dialog i współpraca partnerów społecznych), przy czym każda z nich w pewien sposób warunkuje treść innej, m.in. poprzez wzajemne uzupełnianie lub ograniczanie. Ograniczeniom podlega zatem zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Gdyby było inaczej, nie można byłoby mówić o tym, że gospodarka rynkowa ma wymiar „społeczny”<sup>18</sup>. Wzajemne wspieranie i uzupełnianie tych wartości najbardziej zauważalne jest w odniesieniu do relacji pomiędzy wolnością gospodarczą, a zasadą własności prywatnej, gdzie nieistnienie jednej wykluczałoby występowanie drugiej. Z kolei, „solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych” wpływa na kształt wolności działalności gospodarczej w ten sposób, iż wymaga od partnerów społecznych (przedsiębiorców – pracodawców oraz pracowników) dialogu i współdziałania ukierunkowanych na dobro wspólne, w tym wspólnego ponoszenia kosztów transformacji społecznej<sup>19</sup>.

Złożoność zasady wolności działalności gospodarczej wiąże się zatem z faktem, iż normy prawne wyprowadzamy z przepisu art. 20 Konstytucji traktującego o społecznej gospodarce rynkowej, który wraz z art. 22 stanowić powinien podstawowy „zrąb treściowy” omawianej zasady prawa. Jednak do pełnej analizy niezbędna staje się także rekonstrukcja wielu norm merytorycznych ujętych w kilkunastu przepisach konstytucji, tj. przepisów,

<sup>17</sup> Por. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00; OTK 2001/1/4.

<sup>18</sup> C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 45.

<sup>19</sup> Por. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00; OTK 2001/1/4. W związku z tym TK uznał, że obciążenie pracodawców obowiązkiem tzw. ubruttowienia wynagrodzeń pracowniczych przez art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jest zgodny z art. 2 i art. 20 Konstytucji (por. art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

które mają kluczowe znaczenie dla wolności i praw człowieka<sup>20</sup>, jak również tych, które kwalifikujemy jako tzw. normy programowe<sup>21</sup>.

Już status „zasady” wskazuje na wyróżnienie danej normy prawnej. Żeby natomiast zasada przyjęła postać konstytucyjnej, to musi być ona ujęta w Konstytucji (aspekt formalny) oraz posiadać walor zasady ze względu na wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie (aspekt materialny)<sup>22</sup>. Inaczej, kryterium funkcjonalne uznania normy za zasadę wymaga jej społecznej doniosłości, co w praktyce jest trudne do ustalenia i wymaga sięgnięcia do aksjologii samej konstytucji. Jak się jednakże zaznacza, ta funkcjonalna płaszczyzna winna być spójna z wyżej wskazaną płaszczyzną formalną<sup>23</sup>. Zauważyć przy tym należy, że Trybunał rozumie zasadę ustrojową stosując kryterium formalne, gdyż łączy status zasady ustrojowej z faktem zamieszczenia danego przepisu w rozdziale I Konstytucji<sup>24</sup>. TK wskazuje w tym kontekście, iż „zasady ustroju RP, znajdujące się w rozdziale I, nie są przepisami o wyższej randze prawnej niż inne przepisy Konstytucji, a wobec tego mają zastosowanie w sytuacjach, które nie są uregulowane w innych bardziej konkretnych unormowaniach, ale nie mogą ich „zastępować”. Nie mogą również prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich”<sup>25</sup>.

Zdaniem TK, zasada ustrojowa to norma prawna, zazwyczaj dekodowana z więcej niż jednego przepisu konstytucji. W związku z tym, ustrojowa zasada wolności działalności gospodarczej – jako zasada uznawana przez nor-

---

<sup>20</sup> W szczególności będzie to art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00; OTK 2001/1/4).

<sup>21</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4 s. 15.

<sup>22</sup> P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 25.

<sup>23</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcieskiego, Warszawa 1997, s. 67.

<sup>24</sup> Por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r. K. 23/98. Również M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm*, op.cit., s. 66.

<sup>25</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/2002.

my systemu prawnego – jest zasadą pojmowaną dyrektywalnie<sup>26</sup>. Takie podejście wynika z rozumowania, że skoro zasada ta proklamowana jest przez konkretny przepis, to należy wnioskować, iż istnieje możliwość określenia na jego podstawie normy prawnej. Rozumowanie przeciwne prowadziłoby bowiem do wniosku, że umieszczenie określonego przepisu w akcie prawnym byłoby pozbawione celu.

Według TK, naczelne zasady konstytucji mają ukierunkowywać wszystkie organy i władze państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków. Podstawą ich obowiązywania jest założenie ustrojodawcy, w myśl którego zasady ustrojowe to normy, mające w szczególnym stopniu przyczynić się do realizacji „dobra wspólnego wszystkich obywateli”<sup>27</sup>. W związku z tym, są to normy Konstytucji wyrażone *expressis verbis*, które mają szczególne znaczenie z punktu widzenia tworzenia i wykładni prawa<sup>28</sup>. Pierwszy z powołanych procesów (tj. stanowienie prawa) powinien przebiegać z punktu widzenia „rozwijania zasad prawa”. Każda zasada konstytucyjna służy przy tym wykładni praw podstawowych oraz zakłada po stronie organów państwa (które urzeczywistniają tę zasadę) wybór hierarchii określonych formuł służących jej prawnej realizacji<sup>29</sup>. Oznacza to w szczególności, że wszelkie przypadki, w których sytuacja prawna przedsiębiorcy została ukształtowana przez ustawodawcę w sposób mniej korzystny w porównaniu z innymi podmiotami prawa, winny znajdować wyjątkowo mocne uzasadnienie<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 43. Szerzej na ten temat P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, op.cit., s. 11. Na temat wolności gospodarczej jako zasady ustrojowej por. przede wszystkim J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 195–232. Inne podejście do kwestii rozumienia zasady, autorstwa R. Dwornika, opiera się na podziale norm prawnych na reguły i zasady. Regułami są takie normy, które mogą być przez adresatów albo spełnione, albo nie, niedopuszczalne są stany pośrednie. Natomiast zasadami są normy będące „nakazami optymalizacji”, które nakazują dążenie do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy w takim stopniu, jaki jest faktycznie i prawnie możliwy. Omawiana tutaj wolność działalności gospodarczej jest właśnie zasadą w powyższym rozumieniu (por. S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9, s. 10; również T. Gizbert – Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16).

<sup>27</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/2002.

<sup>28</sup> Por. wyrok TK z dnia 05 listopada 1986 r., sygn. U 5/86.

<sup>29</sup> Por. wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88.

<sup>30</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., sygn. SK 52/2005.

Z kolei, wpływ omawianej zasady ustrojowej na proces stosowania prawa odnosi się do powinności rozstrzygnięcia problemów derogacyjnych i kolizyjnych na rzecz zasady oraz wykorzystania zasad jako reguł interpretacyjnych dla innych norm prawnych. Zasady ustrojowe powinny być zatem interpretowane w ten sposób, aby wykładnia konkretnych przepisów Konstytucji nie prowadziła do ich lekceważenia czy naruszenia<sup>31</sup>. Inaczej rzecz ujmując, zasada ta nie może być definitywnie urzeczywistniona, natomiast stanowi pewne założenie idealizujące, które powinno stanowić wiążącą propozycję w procesach stanowienia i stosowania prawa<sup>32</sup>. Oznacza to, że interpretacja wszystkich innych postanowień konstytucyjnych musi być prowadzona w sposób „przyjazny” tym zasadom, a więc przynajmniej w sposób zapewniający im możliwość realizacji<sup>33</sup>. Skutkuje to uznaniem zasady konstytucyjnej za normę posiadającą najszerszy zakres oddziaływania oraz posiadającą szczególną pozycję w stosunku do pozostałych norm konstytucji<sup>34</sup>.

Z powyższego wynika, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z zasad ustrojowych wpływających na status jednostki, a zwłaszcza mogącą poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń<sup>35</sup>. Z tej ochronnej (wobec podstawowych praw i wolności) funkcji zasad ustrojowych wynikają konkretne obowiązki państwa. Są one urzeczywistniane zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść oraz określających granice prawa), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące przejaw danego prawa<sup>36</sup>. Takie stanowisko TK powoduje, iż zasada wolności działalności gospodarczej kształtuje następujące postulaty skierowane do organów władzy publicznej<sup>37</sup>:

1. nakaz adekwatnego do potrzeb, powściągliwego i ukierunkowanego stanowienia prawa, wyznaczenia kierunku prawodawstwa na ko-

<sup>31</sup> Por. wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97.

<sup>32</sup> Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w RP*, Szczecin 2009, s. 232.

<sup>33</sup> Por. wyrok TK z dnia 02 grudnia 2009 r., sygn. U 10/2007.

<sup>34</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności*, op.cit., s. 68.

<sup>35</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/2002.

<sup>36</sup> Por. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/2005 oraz wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98.

<sup>37</sup> Za: J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności*, op.cit., s. 250–278.



rzyść wolności gospodarowania (z postulatu tego wynika ograniczona kompetencja ustawodawcy do ingerencji w zakresie ustanowienia obowiązków oraz ograniczeń dotyczącej działalności przedsiębiorców);

2. obowiązek obejmujący ochronę wolnej konkurencji oraz praw konsumenta, zapewnienie swobody umów<sup>38</sup>;
3. zakaz ingerencji prawodawcy w warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sposób uniemożliwiający skuteczną reakcję na zmiany gospodarowania;
4. zakaz arbitralnego różnicowania (dyskryminacji) pozycji prawnej przedsiębiorców<sup>39</sup>;
5. nakaz przyjmowania przez prawodawcę takich unormowań, które zapewniają profesjonalny sposób prowadzenia działalności gospodarczej.

### III.

Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej przyjmuje również postać prawa podmiotowego o charakterze negatywnym. i w głównej mierze realizowana winna być wg wskazówki: co nie jest zakazane jest dozwolone<sup>40</sup>. System prawny nie kreuje tej wolności, sam ustawodawca jedynie zakreśla jej granice oraz potwierdza jej prawne gwarancje<sup>41</sup>. W tym sensie omawiana instytucja jest kategorią wolności prawnie chronionej, dla której konieczne jest wskazanie w przepisach: 1) podmiotu, w którego sprawy ingerować nie wolno; 2) zakresu spraw (dziedziny), w których zakazana jest ingerencja; 3) adresatów normy, tj. podmioty, które zobowiązane są do nieingerowania<sup>42</sup>.

Przechodząc do omówienia zakresu podmiotowego wolności działalności gospodarczej należy wskazać, iż powszechnie przyjmuje się, że może być

---

<sup>38</sup> Por. m.in. orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 2006 r. (sygn. SK 40/04), w którym TK uznał, iż naruszenie swobody kontraktowej przedsiębiorców jest pogwałceniem konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej.

<sup>39</sup> Por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04.

<sup>40</sup> Tak A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12. Por. również wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02.

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08.

<sup>42</sup> Por. wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08.

ona realizowana przez osoby fizyczne, które są w stanie podejmować i wykonywać działalność gospodarczą w dowolnych, wskazanych przepisami prawa, formach: jednoosobowej, indywidualnej działalności, bądź też działań kolektywnych (np. umowa spółki)<sup>43</sup>. Potwierdził to również TK, który jednocześnie zauważył, że wolność działalności gospodarczej należy do kategorii praw i wolności konstytucyjnych służących zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym<sup>44</sup>. Nie oznacza to jednak, że według TK omawiana wolność odnosi się tak samo do podmiotów prywatnych i publicznych. Wobec faktu, iż jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest własność prywatna, TK dopuszcza zróżnicowanie granic wolności w zależności od struktury własnościowej prowadzonej działalności gospodarczej. Wypowiadając się w sprawie konstytucyjności wprowadzenia przez tzw. „ustawę kominową” górnego limitu wynagrodzeń dla kadry zarządzającej publicznymi podmiotami gospodarczymi<sup>45</sup>, TK zauważył, iż „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych”<sup>46</sup>. TK powołując się również na systemową wykładnię art. 20 Konstytucji wskazał, że wyrażone w tym przepisie sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje z wykorzystaniem majątku publicznego, a w związku z tym „konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia, oddziałująca na nie natomiast pośrednio jako zakaz rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i niena-

<sup>43</sup> Więcej na ten temat m.in. A. Walaszek – Pyziół, *Swoboda działalności* op.cit., s. 20.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306). Szerzej na ten temat Anna Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 113 i nast.

<sup>46</sup> Wyrok TK z dnia 07 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK 2001/4/82.

ruszania praw „prywatnych” podmiotów gospodarczych<sup>47</sup>. TK zwraca również uwagę, że sektor publiczny nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany w stosunku do podmiotów prywatnych, natomiast z uwagi na jego inne funkcje mogą być wprowadzane ograniczenia i regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności są dodatkowym utrudnieniem i obciążeniem. Istotne jest przy tym, że z punktu widzenia art. 20 Konstytucji (jako konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej) podmioty publiczne działać mają nie tylko w ramach „czystych” zasad rynkowych, ale wprowadzać powinny w gospodarce elementy społeczne, które stanowią uzupełnienie i podstawę do pewnych korekt zasad rynkowych. Wynika z tego, że podmiotami wolności działalności gospodarczej są jednostki (osoby fizyczne) oraz instytucje niepubliczne; wolność ta nie jest natomiast adresowana do podmiotów prawa publicznego, które dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę. W konstatacji TK dochodzi do wniosku, iż konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie ma zastosowania do instytucji państwowych, samorządowych, czy też partii politycznych<sup>48</sup>.

Komentując przedstawione stanowisko podnosi się, iż nie można zgodzić się z poglądem Trybunału, jakoby art. 20 Konstytucji dawał jednoznaczną podstawę do odmiennego traktowania przez ustawodawcę działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty „publicznego sektora gospodarczego” i sektora prywatnego. Takie odczytanie przepisu art. 20 Konstytucji wskazuje się jako zbyt daleko idące, sprzeczne z dyspozycją art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazującej dyskryminacji m.in. i w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, w tym przypadku z uwagi na publiczny podmiot własności. Krytyka przytoczonego orzeczenia TK opiera się na stanowisku, że przepis art. 20 Konstytucji przesądza jedynie o niemożliwości powrotu do gospodarki centralnie sterowanej, opartej na dominacji własności jednego typu. Przepis ten nie przesądza natomiast kształtu gospodarki rynkowej oraz tego, że własność prywatna jest uprzywilejowana w jakikolwiek sposób w stosunku np. do własności państwowej czy samorządowej<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Por. również wyroki TK: z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, z dnia 09 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05.

<sup>49</sup> Por. M. Przychodzki, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 maja 2001 r., K. 19/00*, „Radca Prawny” 2002, nr 3, s. 97.

Pomimo wyżej wskazanych argumentów krytycznych, przychylić należy się do stanowiska TK. Zwłaszcza, że art. 20 odwołując się do własności prywatnej jako podstawy społecznej gospodarki rynkowej zdaje się faworyzować tę formę względem własności publicznej. Co więcej, przedstawiony pogląd ściśle koresponduje z rolą państwa w społecznej gospodarce rynkowej w ujęciu twórców tej koncepcji – przedstawicieli ordoliberalizmu. Państwo nie jest zatem powołane do prowadzenia działalności gospodarczej (choć dopuszczalny jest jego minimalny udział w procesie gospodarowania), ale do kształtowania samego ładu gospodarczego w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, ograniczenia bezrobocia, ochrony konkurencji, wyrównywania dysproporcji gospodarczych, itp.<sup>50</sup> Ponadto, zdaniem TK, ważny interes publiczny dopuszcza różnicowanie sytuacji niektórych grup podmiotów prawnych i ograniczenie ich praw, jeżeli to zróżnicowanie jest proporcjonalne do potrzeb związanych z chronionym interesem i ma charakter konieczny ze względu na rodzaj chronionego interesu<sup>51</sup>.

Przedmiotowo wolność działalności gospodarczej stanowi wiązkę (domniemanych) swobód obejmujących jej podejmowanie, organizację i wykonywanie, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. W związku z tym, jednostki mają prawo do samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej<sup>52</sup>. Z założenia jest to działalność o charakterze ciągłym i nastawiona na zysk. Zarówno treść obowiązujących przepisów<sup>53</sup>, jak i orzecznictwo TK<sup>54</sup> uza-

---

<sup>50</sup> Tak. m.in. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 79–82; Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2009, s. 82–83; C. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 10–18; D. Kuder, *Instytucjonalna różnorodność modeli kapitalizmu*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa*, pod red. R. W. Włodarczyka, Warszawa 2010, s. 21, 26.

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 07 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK 2001/4/82.

<sup>52</sup> Wyrok TK z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. K 45/05

<sup>53</sup> Por. art. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (D.U. 2004 Nr 173, poz. 1807), który dokonuje rozróżnienia wolności działalności gospodarczej na wolność jej podejmowania oraz wolność wykonywania działalności gospodarczej.

<sup>54</sup> Por. wyroki TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03.

sadnia wyróżnienie i częściowo odmienne traktowanie dwóch podstawowych aspektów wolności działalności gospodarczej, a mianowicie wolności podejmowania takiej działalności (dostępu do niej) oraz swobody jej wykonywania. O ile ściśle wprowadzenie tego rozróżnienia nie jest możliwe, o tyle ma ono sens z punktu widzenia badania norm ograniczających omawianą wolność. Część obowiązujących regulacji ogranicza bowiem sam dostęp do rozpoczęcia działalności gospodarczej, natomiast inna grupa przepisów określa granice aktywności przedsiębiorcy w ramach już wykonywanej przez niego działalności.

Wolność podejmowania działalności gospodarczej dotyczy wyboru rodzaju działalności, jaką dany podmiot zamierza prowadzić, a także czasu jej rozpoczęcia i zakończenia. Winna być ona pojmowana możliwie jak najbardziej szeroko, gdyż jest to wolność o charakterze pierwotnym, mająca swe źródło w prawach naturalnych. Zgodnie z takim stanowiskiem, zainteresowany podmiot może podejmować – indywidualnie bądź wspólnie z innymi podmiotami – każdą działalność; może on podejmować kilka rodzajów tej działalności, decydować o jej rozmiarach, jak również o tym, w jakiej formie prawnej będzie prowadzona. Natomiast, wolność wykonywania działalności gospodarczej dotyczy aktywności już podjętej przez przedsiębiorcę i wyraża się w możliwości podejmowania wszelkich działań (faktycznych i prawnych), które podmiot gospodarczy uważa za właściwe dla osiągnięcia zamierzonych przez siebie celów gospodarczych zarówno „strategicznym” jak i bieżącym.

Podjęcie Trybunału do omawianej problematyki zobrazować może jedno z jego orzeczeń. Pomimo, iż wydane zostało przed wejściem w życie Konstytucji, to w omawianym kontekście należy uznać je za aktualne<sup>55</sup>. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż wprowadzenie ustawowego wymogu posiadania statusu „farmaceuty” dla osób ubiegających się o koncesję na prowadzenie apteki nie jest środkiem koniecznym dla realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu. Realizację tego celu (a było nim zapobieżenie niebezpieczeństwu narażenia na szwank życia lub zdrowia klientów aptek, jakie istniałoby w przypadku, gdyby określone czynności związane z ich obsługą były wykonywane przez osoby bez kwalifikacji) zapewniają w stopniu wystarczającym przepisy, z których wynika, że kierownikiem apteki może być wyłącznie osoba mająca prawo wykonywania zawodu apteka-

<sup>55</sup> Wyrok TK z dnia 20 sierpnia 1992 r., sygn. K 4/92.

rza, zaś czynności fachowe związane z bieżącym funkcjonowaniem apteki mogą wykonywać wyłącznie aptekarze lub technicy farmaceutyczni w zakresie ich uprawnień zawodowych. Warto zauważyć, że ograniczenia te dotyczą sposobu wykonywania działalności gospodarczej, nie zaś jej podejmowania. Pomimo, że Trybunał nie wypowiedział tego wyraźnie, jego stanowisko może być odczytywane jako wyraz ogólniejszej tezy, wedle której w każdym przypadku, gdy realizacja danego celu może być, w wystarczającym stopniu, zapewniona poprzez wprowadzenie określonych, ustawowych ograniczeń swobody wykonywania działalności gospodarczej, ustawodawcy nie wolno dla realizacji tego celu wprowadzać ograniczeń w zakresie jej podejmowania. Przytoczone rozważania związane są również z dokonywanym przez TK rozróżnieniem pomiędzy wolnością działalności gospodarczej i wolnością wykonywania zawodu gwarantowaną przez art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. TK stwierdził w tym kontekście, że osoba fizyczna – po skreśleniu z listy pilotów morskich ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego – nadal może prowadzić działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług pilotażu morskiego, jednakże nie może wykonywać zawodu pilota morskiego. Wobec tego, należy mieć na uwadze, iż wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie sprowadza się do wolności jej osobistego wykonywania, która często związana jest z wolnością wykonywania zawodu<sup>56</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom<sup>57</sup>. Wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej<sup>58</sup>. I tak, art. 22 konstytucji przewiduje możliwość ograniczenia wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy (płaszczyzna formalna) i tylko ze względu na ważny interes publiczny (płaszczyzna materialna). Stylizacja przepisu (podwójne użycie słowa „tylko”), wskazuje, że ograniczenie to powinna mieć charakter wyjątkowy<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Por. wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08.

<sup>57</sup> Por. m.in. wyrok TK z dnia 12 lutego 1991 r., sygn. K 6/90, wyrok z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/98, wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05; wyrok z dnia 08 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03.

<sup>58</sup> Por. wyrok TK z dnia 02 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01; OTK-A 2002/7/89.

<sup>59</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2002, s. 35.

Z przytoczonego przepisu wynika, iż ograniczenie omawiane wolności możliwe jest tylko na szczeblu ustawy. Formuła użyta w art. 22 jest w tym zakresie niemal identyczna z ogólną formułą z art. 31 ust. 3, a całkowicie identyczna z formułą z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pozwala to przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych uregulowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Analizując orzecznictwo TK dotyczące tego zagadnienia należy przytoczyć pogląd TK, iż „w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi.”<sup>60</sup> Ten interpretacyjny rygoryzm Trybunału z czasem ustąpił podejściu bardziej pragmatycznemu. TK dopuścił bowiem ustawowe odesłanie unormowania w rozporządzeniu pewnych kwestii ograniczania praw i wolności, przy czym wskazał, że rygoryzm wprowadzony przez art. 22 Konstytucji dla materii regulowanej w rozporządzeniu jest bardziej zaostrzony niż warunki formalnomaterialne dla konstytucyjności rozporządzenia z punktu widzenia art. 92 ust.1 Konstytucji. Wynika to z faktu, iż art. 22 silniej akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia<sup>61</sup>. Oznacza to, że Trybunał w powołanym orzeczeniu wyraźnie dopuścił możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej na szczeblu rozporządzenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres materii ograniczającej sferę wolności działalności gospodarczej pozostawionej do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres regulowany ustawą. W przeciwnym bowiem razie wprowadzenie przez art. 22 Konstytucji dodatkowego wymagania, iż wskazane tam kwestie mogą być regulowane „tylko w drodze ustawy” byłoby pozbawione znaczenia prawnego. Powyższe stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego należy zatem interpretować na tle wskazania, iż: „działalność gospodarcza (...) może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym”<sup>62</sup>. Jak zauważono, wskazanie to odnieść można nie tylko do materialnej, ale i do formalnej płaszczyzny roz-

<sup>60</sup> Por. wyroki TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97; z dnia 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98 oraz z dnia 06 marca 2000 r., sygn. P 10/99.

<sup>61</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00.

<sup>62</sup> Wyrok TK z dnia 08 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, również wyrok z dnia 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00.

ważań. 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 pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Reasumując, dopuszczalność regulowania kwestii ograniczenia praw i wolności obywatelskich przez rozporządzenie wydane na podstawie i w granicach określonych ustawą winno być pojmowane restrykcyjnie i zawężająco. W odniesieniu do wolności działalności gospodarczej sama ustawa winna wskazywać zakres przedmiotowo-podmiotowy ograniczenia, rozporządzenie natomiast winno regulować już szczegółowe kwestie mające na celu wyłącznie wykonanie ograniczenia w zakresie, w jakim jest ono wprowadzone ustawą.

Przechodząc do omówienia materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej należy podnieść, iż wprowadzenie terminu dość ogólnego („ważny interes publiczny”) jako podstawowej przesłanki określenia reguł, które obowiązują ustawodawcę zwykłego przy wprowadzaniu ograniczeń konstytucyjnego prawa podmiotowego sprawia, że na etapie uchwalania przepisu ustawy nie jest możliwa ocena istnienia lub nie ważnego interesu publicznego. Dlatego też, TK – zakładając domniemanie konstytucyjności ustaw – zasadniczo zobowiązany jest uznać także domniemanie istnienia ważnego interesu publicznego leżącego u podstaw wprowadzanych ograniczeń, zwłaszcza, jeżeli nie znalazł argumentów, które takie domniemanie podważałyby<sup>63</sup>. W ten sposób TK próbuje zaznaczyć, że „ważny interes publiczny” analizowany może być w szczególności *ex post*, w indywidualnej sprawie i w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Wobec tego, na etapie uchwalania przepisu ustawy nie jest możliwa ocena istnienia lub nie ważnego interesu publicznego. Dlatego też, zakładając domniemanie konstytucyjności ustaw, TK zobowiązany jest uznać także domniemanie istnienia ważnego interesu publicznego leżącego u podstaw wprowadzanych rozwiązań prawnych, zwłaszcza, jeżeli nie znalazł argumentów, które takie domniemanie podważałyby<sup>64</sup>.

W omawianym przypadku przesłanką ograniczenia nie jest „interes publiczny”, ale jego kwalifikowana forma („ważny interes publiczny”)<sup>65</sup>. TK nie

<sup>63</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r.; sygn. K. 1/99.

<sup>64</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r.; sygn. K. 1/99.

<sup>65</sup> Wyrok TK z dnia 08 lipca 2008 r., sygn. K 46/07.



podjął pełnej próby rozwinięcia i skonkretyzowania tego pojęcia, wskazując, że jest to zadanie prawodawcy<sup>66</sup>. Jednakże, w swojej działalności organ ten odniósł się parokrotnie do omawianego terminu. TK podniósł m.in., iż „ważny interes publiczny” – choć jest kategorią ocenną – nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść<sup>67</sup>. TK zauważył również, że „istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwalają zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te objawiają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”<sup>68</sup>. Za takie uznał TK ochronę zdrowia i trzeźwości społeczeństwa poprzez wprowadzenie reglamentacji w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych<sup>69</sup>, przeciwdziałanie korupcji poprzez wprowadzenie szczególnych uprawnień kontrolnych Centralnego Biura Śledczego wobec przedsiębiorców<sup>70</sup>, czy też dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego<sup>71</sup> oraz realizację zobowiązań międzynarodowych<sup>72</sup>.

Dla ustalenia zakresu pojęciowego „ważnego interesu publicznego” z art. 22 Konstytucji pomocna może okazać się treść art. 31 ust. 3. Konstytucji, która formułuje tzw. zasadę proporcjonalności<sup>73</sup>. W zakresie, w jakim dotyczy organów stanowiących prawo, zasada proporcjonalności pełni m. in. funkcję najważniejszej bariery zapobiegającej nieuzasadnionemu bądź nad-

<sup>66</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02.

<sup>67</sup> Wyrok TK z dnia 08 lipca 2008 r., sygn. K 46/07.

<sup>68</sup> Wyrok TK z dnia 09 kwietnia 1998 r.; sygn. K 10/97.

<sup>69</sup> Wyrok TK z dnia 05 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09.

<sup>70</sup> Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07.

<sup>71</sup> Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06.

<sup>72</sup> Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01.

<sup>73</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 252. *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2009, dostępne pod adresem: <http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/Zestawienie%20tez%20dotycz%C4%85cych%20zasady%20proporcjonalno%C5%9Bci%20w%20zakresie%20pawa%20publicznego.pdf>. (11.03.2012). Por. również wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r.; sygn. P 7/98, uchwała TK z dnia 02 marca 1994 r.; sygn. W 3/93 oraz orz. TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94.

miernemu ograniczaniu przez te organy konstytucyjnych praw i wolności<sup>74</sup>. Ewentualna zasadność stosowania zasady proporcjonalności przy analizowaniu granic wolności działalności gospodarczej wymaga przy tym określenia relacji pomiędzy art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących tego problemu, TK stwierdził, iż art. 22 – jako przepis określający przesłanki ograniczeń wolności ekonomicznej – stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, co wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej.<sup>75</sup> W przedstawionym wyroku TK odrzucił zatem możliwość posiłkowania się art. 31 ust. 3 w zakresie wykładni „ważnego interesu publicznego” z art. 22 Konstytucji. Jednakże, już w kolejnym wyroku, TK nie potwierdził przedstawionego stanowiska. Stwierdził m.in., że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej należy (...) uznać nie tylko za dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny, ale również za konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a przede wszystkim wolności i praw innych osób”<sup>76</sup>. W konsekwencji, TK dopuścił możliwość posiłkowania się art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie dotyczącym poszukiwania materialnych przesłanek ograniczania wolności działalności gospodarczej. Stanowisko to zostało następnie potwierdzone przez szereg innych orzeczeń, w których TK przyznawał, że nie tylko funkcjonalna klauzula generalna, tj. „ważny interes publiczny”, ale i materialne przesłanki ujęte w art. 31 ust. 3 winny być łącznie brane pod rozwagę przy ocenie konstytucyjności ograniczeń wolności działalności gospodarczej<sup>77</sup>.

Przedstawione powyżej dwojakię podejście do kwestii dopuszczalności posiłkowania się treścią zasady proporcjonalności w procesie wykładni „ważnego interesu publicznego” z art. 22 wynika z niejednoznacznej treści tego przepisu. Jak w jednym z orzeczeń podniósł Trybunał, jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, to art. 22 Konstytucji – jako *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 –

<sup>74</sup> Por. m.in. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98.

<sup>75</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02; podobnie w wyroku TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03.

<sup>76</sup> Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02; OTK-A 2003/9/103.

<sup>77</sup> Por. m.in. wyrok TK z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. K 45/05, wyrok TK z dnia 08 lipca 2008 r. sygn. K 46/07, wyrok TK z dnia 05 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09 oraz wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 01/09. Tak również J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności*, op.cit., s. 15.

wyłączałby stosowanie zasady proporcjonalności jako wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Z drugiej strony natomiast, wykładnia systemowa art. 22 Konstytucji wskazuje na szerszy wymiar wolności działalności gospodarczej niż każde z konstytucyjnych praw i wolności, skoro art. 22 Konstytucji znajduje się w rozdziale I Konstytucji zawierającym zasady ustroju RP. Wobec tego, każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieściłby się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” określonego w art. 22 Konstytucji<sup>78</sup>.

Odnosząc się do tej pozornej sprzeczności, należy mieć na uwadze wskazanie TK, iż konstytucyjne przepisy rozdziału I nie są alternatywną wobec przepisów rozdziału II, ale są źródłem uzupełniającym praw i wolności jednostek, tj. „znajdują zastosowanie w sprawach w rozdziale II nieuregulowanych albo wprowadzają szczególne uregulowania dotyczące zakresu danego prawa lub jego ograniczeń”<sup>79</sup>. W związku z tym, w omawianym przypadku występuje *lex specialis* (art. 22) derogujące *legi generali* (art. 31 ust. 3), co nie wyklucza tego, że wszystkie wskazane przez art. 31 ust. 3 przesłanki ograniczenia praw i wolności wypełniają swą treścią pojęcie „ważnego interesu publicznego”, którego zakres przedmiotowy jest co najmniej taki sam, jeśli nie szerszy od znaczeniowej sumy przesłanek zasady proporcjonalności. Zaznaczyć bowiem należy, że *lex specialis* wyklucza stosowanie *legi generali*, nie dyskwalifikuje jednak posłużenia się prawem derogowanym na etapie samej wykładni (funkcjonalnej). Wydaje się, że posłużenie się zasadą proporcjonalności przy ocenie naruszenia art. 22 Konstytucji nie zniekształci też znaczenia powołanej reguły kolizyjnej. To właśnie na skutek jej zastosowania, podstawą prawną rozstrzygnięcia TK będzie art. 22, zaś proces wykładni oparty zostanie na dorobku praktyki na gruncie art. 31 ust. 3. Oznacza to, że derogacja art. 31 ust. 3 jest konsekwencją braku regulacji wolności działalności gospodarczej w rozdziale II. Takie formalne podejście nie powinno jednak wykluczać racjonalnej interpretacji, do której zachęca również TK. Wobec tego, trafne wydaje się stanowisko, że treść artykułu 22 Konstytucji można w odniesieniu do przesłanek usprawiedliwiających ograniczenie swobody działalności gospodarczej analizować przez pryzmat art. 31 ust. 3. Względy systemowe (czyli umieszczenie art. 22 i art. 31 ust. 3 w różnych roz-

<sup>78</sup> Por. wyrok TK z dnia 05 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09.

<sup>79</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/2002.

działach Konstytucji) powodują przy tym, że TK zaleca w omawianym zakresie powściągliwość interpretacyjną.

Z umieszczenia „wolności działalności gospodarczej” w rozdziale I Konstytucji dotyczącym zasad ustrojowych wynika ponadto dyrektywa, że nie należy wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze<sup>80</sup>. Wskazuje to również na szerszy wymiar wolności działalności gospodarczej niż każdego z konstytucyjnych praw i wolności uregulowanych w rozdziale II Konstytucji RP<sup>81</sup>. W związku z tym, inne przesłanki materialnoprawne, mogące stanowić „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, a niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji – powinny również posiadać, przynajmniej pośrednią, legitymację konstytucyjną. Ustawodawca winien wówczas uzasadnić, iż przyjęte materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej realizują „ważny interes publiczny”, który „wpisuje się” w wartości lub normy Konstytucji. W konsekwencji, TK nie poddaje kontroli wybranych przez ustawodawcę materialnych przesłanek „ważnego interesu publicznego” z punktu widzenia trafności czy słuszności, ale bada, czy nie naruszają one wartości, zasad lub norm konstytucyjnych. Inaczej rzecz ujmując, 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 rygorizm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej<sup>82</sup>.

#### IV.

Przedstawiona analiza pozwala zaprezentować stanowisko, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nabierało z czasem coraz bardziej wyrazistego i spójnego podejścia do pojęcia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Jednakże, pomimo stopniowego kształtowania znaczenia

<sup>80</sup> Wyrok TK z dnia 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03.

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 05 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09.

<sup>82</sup> Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09.

tego zwrotu, nadal istnieją pewne wątpliwości dotyczące wykładni art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny rozumie wolność działalności gospodarczej jako konstytucyjną zasadę ustrojową oraz jako prawo podmiotowe o charakterze negatywnym. TK nie rozstrzyga przy tym jednoznacznie, czy drugie z wymienionych ujęć omawianej wolności znajduje podstawę jedynie w art. 22, czy też dopuszczalne jest poszukiwanie źródła prawa podmiotowego również w art. 20 ustawy zasadniczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że oba powyższe ujęcia wolności działalności gospodarczej są ściśle ze sobą powiązane, co wynika z literalnej wykładni art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz integracyjnej funkcji ustawy zasadniczej.

Wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa w zasadniczej mierze ukształtowana jest przez zasadę społecznej gospodarki rynkowej, zaś jej granice w największym zakresie kształtowane są przez „solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych”. TK wskazuje przy tym, że pojęcia te są ściśle związane z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej i, że te dwie zasady w znaczącym stopniu mogą wpływać i ograniczać przedmiotową wolność. Ustrojowa zasada wolności gospodarczej jest ukierunkowana na realizację „dobra wspólnego wszystkich obywateli”, co w kontekście ustroju gospodarczego dotyczy zarówno interesu przedsiębiorców, jak i innych partnerów społecznych (w szczególności pracowników oraz konsumentów). Ponadto, omawiana zasada ustrojowa stanowi wskazówkę dla organów władzy publicznej w procesie stanowienia i stosowania prawa w kierunku ochrony swobody gospodarowania. W konsekwencji, istotą konstytucyjnej zasady ustrojowej jest ochrona wolności działalności gospodarczej – prawa podmiotowego. W tym sensie zasada ta pełni rolę pomocniczą i dopełniającą treść samej wolności – prawa podmiotowego o charakterze negatywnym.

Wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe o charakterze negatywnym ma swoje aksjologiczne i normatywne źródło w zasadzie ochrony godności człowieka. Prawo to kształtowane jest przez jednostkę w sposób dowolny, zaś państwu zabrania się w to prawo nieproporcjonalnie ingerować. Wolność ta ma charakter specyficzny, gdyż jest proklamowana w rozdziale I Konstytucji, brak jest natomiast jakichkolwiek wzmianek na jej temat w poświęconym prawom i wolnościom jednostki rozdziale II. Zakres podmiotowy tej wolności ogranicza się do niepublicznych podmiotów

gospodarczych. Jej zakres oddziaływania może być poszerzany głównie na bazie sentencji „*in dubio pro libertate*”. Z kolei, ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w ustawie, możliwe jest jednak delegowanie na rozporządzenie uregulowania nieistotnych elementów wprowadzanego ograniczenia. Materialną przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest natomiast „ważny interes publiczny”. Jest to co prawda pojęcie ogólne, które jednak nie pozostawia ustawodawcy pełnej swobody określania rodzaju chronionego interesu. Podczas jego ustalania muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne oraz hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Pomimo pewnych kontrowersji, TK dopuszcza – z zachowaniem daleko idącej powściągliwości – interpretowanie zakresu szerszego pojęcia „ważnego interesu publicznego” w oparciu o zasadę proporcjonalności artykułowaną przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec powyższego, ochrona „ważnego interesu publicznego” powinna następować za pomocą środków jak najmniej dotkliwych dla przedsiębiorców. Ponadto, ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza powinien zachować proporcje pomiędzy stopniem ograniczenia wolności gospodarczej a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego (ważnego) interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile zastosowane środki są adekwatne i prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, a skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Jeżeli natomiast ustawodawca wskazuje na inne niż wymienione w art. 31 ust. 3 materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, to TK dokonuje kontroli konstytucyjności wprowadzonego ograniczenia pod kątem całokształtu obowiązującej regulacji konstytucyjnej, w szczególności postulatów i wartości formułowanych przez konstytucyjne zasady ustrojowe.

## Summary

### **Freedom of Economic Activity in the Polish Constitutional Tribunal Jurisdiction**

The present publication constitutes an attempt of a sectional overview of the previous jurisdiction of the Polish Constitutional Tribunal on the subject of freedom of economic activity regulated under article 20 and article 22 of the Polish Constitution.

Objective analysis begins with the description of double nature of the freedom of economic activity that is interpreted by the Tribunal as a constitutional principle (rule of law) as well as one of the fundamental rights. The presentation concerns itself also with the type of the interrelationship between these two ways of expression of the analysed freedom.

Further on, the presentation concentrates on the admissibility of the limitation of the freedom of economic activity. Analysis of the jurisdiction of the Constitutional Tribunal indicates, that the legal limits of the legislator's interference within the scope of the freedom of economic activity comes out not just as „of important public interest” under article 22 of the Polish Constitution, but also has its basis in article 31 section 3, that formulates the principle of proportionality.

The article ends up with an attempt to resume the jurisdiction of the Polish Constitutional Tribunal on the subject of freedom of the economic activity as well as attempts to answer the question if, under jurisdiction of the Constitutional Tribunal, the present freedom has already taken a fully formed shape and meaning.