



Anna Rytel-Warzocha*

Uniwersytet Gdański

WOLNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ŚWIELE ORZECZNICTWA POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO¹

Szeroko rozumiana zasada wolności gospodarczej po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego została wprowadzona w okresie międzywojennym. Konstytucja marcowa z 1921 r.² w swoich przepisach wprost odnosiła się między innymi do wolności wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia własności. Należy mieć jednak na uwadze to, iż w ówczesnym okresie wolność gospodarczą utożsamiano z wolnością przemysłową, czego wyrazem jest fakt, iż pierwszym aktem prawnym kompleksowo regulującym to zagadnienie było wydane w 1927 r. rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym³. Artykuł 3 tego aktu stanowił, iż „prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń”⁴. Kolejna polska konstytucja przyjęta w kwietniu 1935 r. nie odwoływała się w swojej treści do zasady wolności gospodarczej. Ze względów doktrynalnych zasada ta została również odrzucona w okresie Polskiej Republiki Ludowej, jako sprzeczna z przyjętą koncepcją gospodarki opierającej się na społecznej własności środków produkcji i całkowicie podporządkowanej interesom państwa. Do dyskusji nad wprowadzeniem zasady wolności gospodarczej do polskiego porządku prawnego powrócono dopiero pod koniec lat 80. na fali przemian ustrojowych zmierzających do demokratyzacji kraju. W rezultacie, za-

* ania-rytel@wp.pl

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego nr 2014/13/D/HS5/03403 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468).

⁴ Przemysł zdefiniowany został natomiast w art. 1 rozporządzenia jako „wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe czy usługowe”, z licznymi wyjątkami wskazanymi w art. 2.

sada wolności gospodarczej została najpierw wpisana do uchwalonej w 1988 r. ustawy o działalności gospodarczej⁵, a rok później na mocy ustawy konstytucyjnej⁶ do Konstytucji z 1952 r., której art. 6 odtąd stanowił, iż „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r.⁷ *expressis verbis* odnosi się do zasady wolności gospodarczej w art. 20, traktując tę wolność jako jeden z elementów konstrukcyjnych zasady społecznej gospodarki rynkowej, a więc jednej z najważniejszych zasad ustrojowych będącej podstawą polskiego ustroju gospodarczego, obok takich wartości jak własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Na elementy te i ich wzajemne relacje wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny⁸, który w 2015 r. stwierdził między innymi, iż zasady te stanowią filary społecznej gospodarki rynkowej, „nadają kształt i wskazują kierunki ustawodawstwa, regulują zagadnienie ustroju gospodarczego kompleksowo i uzupełniają się nawzajem”⁹. W innym orzeczeniu Trybunał podkreślił, iż „w płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa jest wyznaczona z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, a z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego”. Trybunał wskazał również, iż wszystkie te trzy elementy powinny być traktowane kompleksowo, gdyż Konstytucja „ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia” oraz komplementarnie, gdyż „wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać”, twierdząc dalej, iż „badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenia którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (np. zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej pomiędzy nimi równowagi”¹⁰.

Drugim przepisem ustrojowym, który bezpośrednio odnosi się do zasady wolności działalności gospodarczej jest art. 22 Konstytucji, który co do zasady do-

⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324).

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 z późn. zm.).

⁸ Art. 20 Konstytucji w 20015 r. stanowił wzorzec kontroli w dwóch sprawach K 41/12 i P 4/14, w 2014 r. czterech sprawach P 31/13, SK 20/12, K 43/12, K 44/12, w 2013 r. w sprawie K 12/10, w 2012 r. nie był wzorcem kontroli w żadnej sprawie, w 2011 r. w sprawie K 8/09, w 2010 r. w dwóch sprawach SK 10/08 i SK 35/08, w 2009 r. w dwóch sprawach K 27/07 i K 54/07, w 2008 r. w sprawie 46/07, w 2007 r. w czterech sprawach K 2/07, P 16/06, P 5/05, K 29/06, w 2006 r. w czterech sprawach SK 40/04, P 8/05, K 4/06, SK 25/05, w 2005 r. w sprawie SK 10/05, w 2004 r. w sprawie K 33/03.

⁹ Wyrok TK z dnia 31 lipca 2015 r., K 41/12.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00.

puszcza możliwość ograniczenia tej wolności, formułując formalne i materialne przesłanki w tym zakresie. Podobnie jak art. 20, również ten przepis wielokrotnie był wzorcem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny¹¹.

Polski ustrojodawca nie zdefiniował wprost pojęcia „działalności gospodarczej”, pozostawiając tę kwestię do uregulowania przez ustawodawcę zwykłego, który w art. 2 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹² wskazał, iż działalność gospodarczą należy rozumieć jako „zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły”¹³.

Konstytucja nie definiuje również „wolności działalności gospodarczej”. W doktrynie wskazuje się na różne aspekty tego pojęcia – ekonomiczny (wolność gospodarcza jako niezbędny warunek funkcjonowania gospodarki rynkowej)¹⁴, polityczny (wolność gospodarcza jako argument wykorzystywany przez polityków w różnych sferach działalności) i prawny (wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa oraz konstytucyjnie chronione uprawnienie)¹⁵. Ponadto, jak wskazuje J. Ciapała, wolność gospodarcza może być też analizowana w kontekście relacji horyzontalnych pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą¹⁶. Odnosząc się do prawnego aspektu wolności gospodarczej, Z. Witkowski wskazuje, iż jest to kategoria obejmująca swobodę dotyczącą podejmowania

¹¹ Art. 22 Konstytucji w 2015 r. stanowił wzorzec kontroli w trzech sprawach: K 41/12, K 1/14 i P 4/14, w 2014 r. w trzech sprawach K 29/12, P 31/13 i SK 20/12, w 2013 r. w sprawie K 12/10, w 2012 r. w dwóch sprawach K 22/09 i K 14/12, w 2011 r. w dwóch sprawach P 18/09 i P 26/09, w 2010 r. trzech sprawach SK 23/07, Kp 1/09 i SK 35/08, w 2009 r. w czterech sprawach K 27/07, K 54/07, SK 54/08 i K 50/07, w 2008 r. w trzech sprawach K 52/07, K 46/07 i SK 17/05, w 2007 r. w trzech sprawach P 16/06, K 29/06 i K 2/07, w 2006 r. w pięciu sprawach SK 40/04, K 13/05, K 53/05, P 24/05, SK 25/05, w 2005 r. w trzech sprawach K 23/04, P 10/03 i K 45/05, w 2003 r. w pięciu sprawach K 33/03, SK 21/03, K 20/03, SK 9/03, K 25/03.

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.).

¹³ Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. jest to już trzecia ustawa regulująca wolność działalności gospodarczej. Uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324 z późn. zm.) stanowiła w art. 2, iż „działalnością ustawy jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność”. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 kolejnej ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), „działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

¹⁴ Jak wskazuje A. Powałowski, źródeł pojęcia działalności gospodarczej należy szukać właśnie w naukach ekonomicznych, jako że regulacje prawne miały wtórny charakter wobec gospodarki; A. Powałowski, *Działalność gospodarcza*, [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2009, s. 23.

¹⁵ Zob. J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 516 i cytowana tam literatura.

¹⁶ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2007, s. 87 i n.

(wyboru) działalności gospodarczej, jak również swobodę prowadzenia (wykonywania) tej działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku zarówno w podmiotowym jak i przedmiotowym znaczeniu¹⁷. B. Banaszak podkreśla natomiast, iż działalność ta może być prowadzona w dowolnie wybranych formach oraz na zasadzie samodzielności¹⁸.

W określeniu treści zasady wolności działalności gospodarczej dużą rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, iż działalność gospodarcza obejmuje zarówno możliwość podejmowania, jak i prowadzenia działalności gospodarczej¹⁹. Korzystając z tej wolności, jednostka ma możliwość podejmowania różnego rodzaju decyzji gospodarczych, przede wszystkim dotyczących rodzaju (przedmiotu) działalności i prawnych form jej realizacji, jak również podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.) czy też dokonywania w sposób „zawodowy” określonych czynności²⁰. Wolność gospodarcza obejmuje zatem takie aspekty jak swoboda tworzenia przedsiębiorstwa, wybór formy organizacyjnej, wybór miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, czy wybór przedmiotu i zakresu prowadzonej działalności. Elementy te podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, wskazując iż „wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie aspekt „ilościowy”, związany ze swobodą określania intensywności prowadzenia działalności, jak i „jakościowy”, przez który rozumieć można swobodę określenia zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego)”²¹. Istotne jest to, iż powyższe swobody odnoszą się do działalności gospodarczej we wszystkich sferach życia gospodarczego państwa, o ile nie zostały one wprost z tej wolności wyłączone przez przepisy obowiązującego prawa. Należy jednak podkreślić, iż dokonywanie powyższych wyborów mieścić się musi w granicach obowiązującego prawa, bowiem jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, z konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej wynika swoboda „wyboru” formy organizacyjno-prawnej działalności, a nie jej swobodnego, niezależnego ukształtowania, nawet wbrew rozstrzygnięciom ustawodawcy²².

Odnosząc się do wolności gospodarczej, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie nawiązywał do prawa europejskiego, wskazując iż pojęcie wolności gospodarczej powinno być rozumiane w duchu prawa wspólnotowego, ponieważ wolność

¹⁷ Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, Studia Iuridica Toruniensia. Przemiany Polskiego Prawa 2002, t. 2, s. 10.

¹⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 126.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02.

²⁰ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14; wyrok TK z dnia 11 marca 2015, P 4/14; wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14.

²¹ Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06; wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

²² Wyrok TK z dnia 9 lutego 1999 r., U 4/98.

gospodarcza w Polsce i sposób jej rozumienia oraz normatywnego kształtowania, powinny prowadzić do skutków umożliwiających płynne włączenie Polski w system wspólnotowy. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez kompatybilność polskich normatywnych uwarunkowań (w tym ograniczeń) swobody gospodarczej z zasadami prawa wspólnotowego²³. Do prawa wspólnotowego Trybunał odwołał się między innymi w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., wskazując iż wymienione w ustawie z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych²⁴ przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie odpowiadały wspólnotowej koncepcji interesu ogólnego oraz wymaganiu wprowadzenia ograniczenia w sposób proporcjonalny oraz mogły prowadzić do dyskryminacji pośredniej przedsiębiorców zagranicznych z krajów Unii. Zakwestionowana ustawa mogła utrudnić osiągnięcie celu określonego w dyrektywie 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, której termin implementacji upływał w 2009 r., zakazującej uzależniania udzielania zezwolenia na prowadzenie określonej działalności gospodarczej od potrzeby udowodnienia popytu rynkowego lub od oceny skutków ekonomicznych planowanej działalności w związku z celami planowania ekonomicznego ustalonymi przez właściwe organy²⁵.

W związku z powyższym należy zauważyć, iż w świetle art. 20 i 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej może być postrzegana dwojako – z jednej strony jako istotna zasada ustrojowa, a z drugiej jako podstawa formułowania praw podmiotowych wynikających z tej wolności²⁶. W uzasadnieniu wyroku z kwietnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, iż „użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Trybunał wskazał też, iż „wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególnie, 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 drodze skargi konstytucyjnej”²⁷. Możliwość interpretowania wolności działalności gospodarczej na gruncie Konstytucji zarówno jako zasady ustrojowej, jak i prawa podmiotowego Trybunał podkreślał również w innych orzeczeniach²⁸.

²³ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02.

²⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880).

²⁵ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

²⁶ Zob. wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14.

²⁷ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03; wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03; wyrok TK z dnia 27 lipca

Jak wskazuje już sama nazwa, wolność działalności gospodarczej stanowi prawo podmiotowe o charakterze wolnościowym, w związku z czym nie wynika ona z przepisów prawa (nawet rangi konstytucyjnej). Rola przepisów prawa ogranicza się wyłącznie do zagwarantowania jej ochrony, ewentualnie ustanowienia jej ograniczeń. Jak wskazał Trybunał, „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca zakreśla natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje”²⁹. Trybunał też wielokrotnie wskazywał, iż art. 22 konstytucji przyznaje jednostce podmiotowe prawo o charakterze negatywnym³⁰, co do zasady zatem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dozwolone jest wszystko, co nie zostało przez prawo zakazane. W związku z powyższym zasada wolności gospodarczej wymaga interpretacji prawa *in dubio pro libertate*³¹. Organy państwa są zobowiązane zapewnić jednostce możliwość efektywnego korzystania z konstytucyjnej wolności, w związku z czym nie powinny ingerować w korzystanie z tej wolności, chyba że ustawodawca wprost określił zakazy i ograniczenia w tym zakresie.

Pomimo iż ustrojodawca wprost nie określił podmiotowego zakresu wolności działalności gospodarczej, nie budzi wątpliwości, iż adresatami konstytucyjnej ochrony są prywatne podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy), przy czym mogą to być zarówno osoby fizyczne, jak i tworzone przez nie podmioty zbiorowe, czyli osoby prawne i inne jednostki organizacyjne³². Podmioty te mają możliwość samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie lub formach tego udziału, w tym swobodnego podejmowania działań faktycznych i prawnych mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej³³. Trybunał podkreślił również, iż z reguły uczestnictwa w gospodarce rynkowej muszą wynikać porównywalne ramy prowadzenia działalności gospodarczej przez różne podmioty gospodarcze, które w świetle art. 20 działają na rynku na zasadzie równości³⁴.

W świetle orzecznictwa Trybunału konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej nie rozciąga się natomiast na podmioty publiczne prowadzące działalność gospodarczą³⁵. Formuła wolnościowa nie może być bowiem stosowana „w odniesieniu do państwa i instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż

2004 r., SK 9/03; wyrok TK z dnia 21 listopada 2005 r., P 10/03; wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/08.

²⁹ Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08.

³⁰ Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., K 28/00.

³¹ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02

³² Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02.

³³ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00.

³⁴ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2003 r., SK 34/01.

³⁵ Zob. wyroki TK: z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03; z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03; z dnia 9 stycznia 2007 r., P 5/05.

działalność podmiotów prywatnych”, w związku z czym „konstytucyjna zasada wolności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia, oddziaływa na nie natomiast pośrednio jako zakaz rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i nienaruszania praw „prywatnych” podmiotów gospodarczych”³⁶. Trybunał uznał zatem, iż wolność działalności gospodarczej nie przysługuje instytucjom państwowym, samorządowym i partiom politycznym³⁷.

Wolność działalności gospodarczej, podobnie jak wszystkie inne konstytucyjne prawa i wolności, nie ma charakteru absolutnego, wobec czego dopuszczalne są jej ograniczenia, które mogą mieć zarówno podmiotowy jak i przedmiotowy charakter (odnosząc się wówczas do różnych aspektów związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej)³⁸. Zarówno przedstawiciele doktryny, jak i Trybunał³⁹ wielokrotnie wskazywali, iż z samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczania wolności gospodarczej i poddania jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek. Przepis ten jednak wskazuje, iż wolność działalności gospodarczej może zostać ograniczona „tylko w drodze ustawy” i „tylko ze względu na ważny interes publiczny”, tym samym wprost regulując „w sposób wyczerpujący zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej”⁴⁰. Natomiast jeszcze przed uchwaleniem obecnej Konstytucji Trybunał stwierdził, iż „ograniczenie swobody gospodarowania winno być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobody gospodarowania powody uzasadniające ograniczenia przeważały ponad argumentami przemawiającymi na rzecz dania prymatu wolności gospodarowania”⁴¹.

Wobec bezpośredniego odesłania w art. 22 Konstytucji do ustawy nie ulega wątpliwości, iż ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie mogą być wprowadzane w aktach podustawowych. Trybunał wskazał natomiast, iż nie ma przeszkód prawnych, aby ustawa zawierała upoważnienie do regulacji pewnych aspektów wprowadzanego ograniczenia w aktach wykonawczych⁴². Należy jednak podkreślić, iż w przepisach wykonawczych jest jedynie dopuszczalne

³⁶ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00.

³⁷ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

³⁸ Por. wyrok TK z dnia 31 lipca 2015 r., K 41/12; wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13; wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98.

³⁹ Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., K 17/00; wyrok TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01; wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r. K 10/97.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 20 sierpnia 1992 r., K 4/92.

⁴² Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97.

uszczegółowienie ograniczeń ustanowionych w ustawie, bowiem w odniesieniu do wolności gospodarczej, tak jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, należy przyjąć, iż zastrzeżenie w Konstytucji ustawowej formy w tym zakresie powinno być rozumiane dosłownie, z wyłączeniem dopuszczalności subdelegacji na rzecz aktów podustawowych⁴³. Powyższe stanowisko jest powszechnie akceptowane w doktrynie, natomiast trudno podzielić pogląd, iż źródłem ograniczeń wolności działalności gospodarczej mogą być przepisy umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie⁴⁴. Pomimo iż akty te mają moc prawną wyższą od ustawy, przepis art. 20 Konstytucji nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

Drugą przesłanką pozwalającą na wprowadzenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest konieczność ochrony „ważnego interesu publicznego”. Jest to klauzula generalna, która nie została zdefiniowana w przepisach prawa, w związku z czym szczególnie rola w tym zakresie przypadła Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jak podkreślał K. Kruczałak, to właśnie Trybunał „decydował będzie ostatecznie, czy dane ograniczenie ustawowe wolności działalności gospodarczej ma wsparcie w „ważnym interesie publicznym”, czy też nie. Jeżeli stwierdzi on brak takiego wsparcia, powinien uznać, że owo ograniczenie jest sprzeczne z Konstytucją RP, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami prawnymi”⁴⁵. W swoich orzeczeniach Trybunał przede wszystkim podkreślał, iż pojęcie „ważnego interesu publicznego”, użyte w art. 22, stanowi kwalifikowaną formę „interesu publicznego” i tylko taka kwalifikowana forma uzasadnia ingerencję w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego”⁴⁶. Jak wprost wskazał Trybunał, przy ustalaniu treści kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji „muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii „interesu publicznego” zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji”⁴⁷. Wartości uzasadniające wprowadzenie ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych (konieczność zapewnienia w demokratycznym państwie jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób) mieszczą się zatem w klauzuli „ważnego interesu publicznego”

⁴³ Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97; wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98; wyrok TK z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99.

⁴⁴ Tak: M. Sługocka, *Wolność działalności gospodarczej jako norma-zasada*, Acta Erasmiiana, t. 3, Wrocław 2012, s. 141.

⁴⁵ K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”. Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji, red. A. Szmyt, t. 3, Gdańsk 1998, s. 45.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02.

wspomnianej w art. 22 Konstytucji, przy czym nie jest to katalog wyczerpujący⁴⁸. W zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴⁹. Artykuł 22 traktować zatem należy jako *lex specialis* względem art. 31 ust. 3⁵⁰.

Jak wskazał Trybunał, państwo posiada legitymowany interes „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”⁵¹. Z drugiej strony, jak wskazuje L. Garlicki, „konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu tak szeroki zakres wyboru rozwiązań, że zarzut niekonstytucyjności (i będąca jego konsekwencją – ingerencja Trybunału Konstytucyjnego) możliwy jest do postawienia tylko w sytuacjach wyjątkowych. Zasadą jest polityczna kontrola prawidłowości decyzji gospodarczych, realizowana przede wszystkim poprzez procedury wyborcze”⁵².

Niemniej jednak orzeczenia takie w praktyce zapadają. Przykładowo w 2011 r. Trybunał uznał, iż pojęcie „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, obejmuje między innymi zapewnienie prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży oraz ochronę przed demoralizacją wynikającą ze spożywania alkoholu, a pełna wolność działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży alkoholu zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu oraz zdrowiu i moralności publicznej, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵³.

W tym samym roku Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalną i uzasadnioną możliwość domagania się przez organizację zbiorowego zarządzania prawami autorskimi udzielenia informacji oraz udostępnienia dokumentów niezbędnych do określenia wysokości dochodzonej przez nią opłaty z tytułu sprzedaży urządzeń reprograficznych i związanych z nimi czystych nośników na gruncie art. 105 ust. 2 ustawy o prawie autorskim⁵⁴, wskazując, iż jest to ograniczenie proporcjonalne, które zostało ustanowione ze względu na prawa innych osób, a przez to w interesie publicznym⁵⁵.

Za dopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej Trybunał uznał również koncesjonowanie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług ochrony osób i mienia, jak i kontrolowanie tej działalności, wskazując iż wiąże się to ściśle z charakterem i specyfiką tej działalności. Zawód pra-

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07; wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

⁵¹ Wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97.

⁵² L. Garlicki, *Komentarz do art. 20*, s. 8.

⁵³ Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 r., P 26/09.

⁵⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r., P 18/09.

cownika ochrony powinien odznaczać się szczególną przejrzystością, w związku z czym wprowadzone ograniczenie jest nie tylko dopuszczalne, ale także konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁶.

Innym przykładem mogą być zakazy prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż celem takich ograniczeń jest zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważyć autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabić zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Jak zauważył Trybunał, godząc się na utratę pewnych praw, obywatel zyskuje w zamian inne, związane z pełnioną funkcją⁵⁷.

W 2015 r. Trybunał wskazał, iż „ważnym interesem publicznym”, w rozumieniu art. 22 Konstytucji uzasadnić można wprowadzony w art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych⁵⁸ „wymóg, aby prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach, w tym o niskich wygranych, odbywało się jedynie w kasynach gry”. W uzasadnieniu projektu ustawy o grach hazardowych wskazywano, iż „motywnie wprowadzonych rozwiązań było pilne zwiększenie ochrony społeczeństwa, zwłaszcza osób młodych, oraz praworządności (porządku i bezpieczeństwa publicznego) przed negatywnymi skutkami hazardu oraz walka z tzw. szarą strefą w dziedzinie hazardu i przeciwdziałanie m.in. praniu brudnych pieniędzy (...) Nie ulega więc wątpliwości, że odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami gry jest uzasadnione interesem publicznym, któremu nie sposób odmówić szczególnie istotnego i ważkiego charakteru. Jest to interes publiczny tym bardziej ważny, ponieważ jest powiązany również ze zwiększeniem pewności i rzetelności podmiotów legalnie prowadzących działalność gospodarczą na rynku hazardowym”⁵⁹.

Odmienne rozstrzygnięcie podjął natomiast Trybunał w 2008 r. Istotą problemu konstytucyjnego, przed którym wówczas stanął, było ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej poprzez poddanie jej nadmiernej reglamentacji administracyjnej. Zdaniem RPO, który był w tej sprawie wnioskodawcą, przepisy ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych⁶⁰, stanowiące przedmiot kontroli, uzależniły możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w tej formie od uzyskania zezwolenia wydawanego w skomplikowanej procedurze, opartej na niejasnych, wadliwych przesłankach. Zastrzeże-

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97; wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09; wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07; wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/09.

⁵⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 612 z późn. zm.).

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14.

⁶⁰ Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880) z dniem 11 lipca 2008 r. utraciła moc jako niezgodna z Konstytucją na mocy wyroku TK.

nia te podzielił Trybunał, który stwierdził, iż ustawa nie spełnia konstytucyjnych wymagań określających dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, iż wolność działalności gospodarczej, wyrażona w art. 22 Konstytucji, stanowi chronione konstytucyjnie prawo podmiotowe, które przysługuje wszystkim jednostkom i instytucjom niepublicznym podejmującym działalność gospodarczą. Ewentualne jej ograniczenia powinny spełniać warunki przewidziane w art. 22, a zatem mogą być one wprowadzane wyłącznie w drodze ustawy oraz tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zakwestionowana ustawa, ustanawiając obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie wielkoobszarowego obiektu handlowego oraz określając przesłanki jego wydawania, czyni zadość wymogowi ustawowej formy ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jednak zdaniem Trybunału nie wypełnia drugiej przesłanki. Zasady zrównoważonego rozwoju oraz interes publiczny w postaci przeciwdziałania zagrożeniom dla małych i średnich sklepów oraz zapobiegania łamaniu prawa budowlanego i unikania płacenia podatków, wskazane w art. 1 ustawy jako uzasadnienie ograniczenia wolności działalności gospodarczej, nie są tożsame z kwalifikowaną postacią interesu publicznego przewidzianą w art. 22 Konstytucji – ważnym interesem publicznym. Również przesłanki wydania pozytywnej opinii rady gminy lub rady sejmiku wojewódzkiego, od której ustawa uzależniała wydanie zezwolenia, nie mieszczą się, zdaniem Trybunału, w kategorii ważnego interesu publicznego. Trybunał wskazał, iż zakwestionowane ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie było konieczne, skuteczność osiągnięcia zamierzonych przez nie celów była wątpliwa, a nałożone obowiązki utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej – znaczne. Uzależnienie wydania zezwolenia od zgodności lokalizacji wielkoobszarowych obiektów handlowych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza ochrony żadnych wartości uzasadniających ograniczenie wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes społeczny oraz nie uwzględnia innych instytucji obecnych w systemie prawnym (zgodność inwestycji z planem zagospodarowania oraz konstytucyjnymi wartościami jest badana w momencie uzyskiwania przez inwestora pozwolenia na budowę). Z kolei określone w ustawie przesłanki odnoszące się do zgodności utworzenia wielkoobszarowych obiektów handlowych z programami operacyjnymi lub strategiami województwa nie mogą być w demokratycznym państwie prawa uznane za uzasadniające ograniczenia wolności, jako że wymienione akty nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego⁶¹.

Oceniając zasadność wprowadzonych ograniczeń wolności działalności gospodarczej należy nie tylko ustalić, czy wskazane powyżej formalne i materialne przesłanki zostały spełnione, ale również czy zachowana została zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wartości wynikające z zasa-

⁶¹ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

dy demokratycznego państwa prawnego⁶². Z jednej strony Trybunał stwierdził, iż „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza 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 i politycznym”⁶³, z drugiej natomiast wskazał, iż ustawodawca nie może reglamentować wolności działalności gospodarczej w sposób dowolny, gdyż „«ważny interes publiczny» – choć jest kategorią oceną – 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”⁶⁴. Zasadę proporcjonalności podkreślił Trybunał również w wyroku z dnia 26 kwietnia 1999 r., w którym podkreślił konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez to ograniczenie”⁶⁵. Ograniczenie zasady wolności gospodarczej jest zatem niedopuszczalne, jeżeli została naruszona zasada proporcjonalności rozumiana jako „odpowiednia relacja pomiędzy celem, którego osiągnięciu ma służyć kwestionowana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do jego osiągnięcia”⁶⁶.

Na zakończenie należy wskazać, iż wspomniane wyżej art. 20 i art. 22 Konstytucji odgrywają niewątpliwie najważniejszą rolę przy określeniu pozycji ustrojowej zasady wolności działalności gospodarczej, niemniej jednak trzeba mieć na uwadze to, iż treść tej zasady w różnych jej aspektach determinują również inne przepisy ustrojowe, takie jak art. 2 (formułujący zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej)⁶⁷, art. 64 ust. 1 i 2 (gwarantujący prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia), art. 65 ust. 1 (gwarantujący wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy), czy też art. 107 (zakazujący posłom prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku), jak również bogaty w tym zakresie dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego.

⁶² Wyrok TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97; wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02; wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02.

⁶³ Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/04.

⁶⁴ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

⁶⁵ Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 31 lipca 2015 r., K 41/12; wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01.

⁶⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00.

Anna Rytel-Warzocha

**FREEDOM OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE LIGHT
OF THE JURISPRUDENCE OF THE POLISH
CONSTITUTIONAL TRIBUNAL**

The current Constitution of 1997 expressly refers to the principle of economic freedom in art. 20, treating this freedom as one of the structural elements of the principle of the social market economy together with such values as private ownership and solidarity, dialogue and cooperation of social partners. However, the freedom of economic activity is not only an important principle of the Polish constitutional system. It can also serve as the basis for the formulation of individual rights derived from this freedom which may be asserted at the constitutional court by means of a constitutional complaint. The second constitutional provision which directly relates to the principle of the freedom of economic activity is art. 22 which allows to limit this freedom and formulates formal (by means of a statute) and material (only for important public reasons) conditions in this regard. Nevertheless, the constitutional regulation of economic freedom is very general, and therefore the role of the legal doctrine as well as the jurisprudence of the Constitutional Tribunal in the interpretation of these regulations is essential. The Author presents different aspects of economic freedom in Poland in the light of the rich jurisprudence of the Constitutional Tribunal.

