

# Rozdział I. Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej wobec zasady zrównoważonego rozwoju

Jacek Sobczak

## § 1. Wolność działalności gospodarczej

Pojęcie „wolności gospodarczej” jest terminem wieloznacznym, którym posługują się zarówno prawnicy, jak i ekonomiści, politologowie oraz niejako z natury rzeczy historycy doktryn politycznych i prawnych. W publikacjach ekonomistów i politologów określenia tego z reguły się nie definiuje. W literaturze podkreśla się jednak, że brak także refleksji metodologicznej nad modalnością stosowania terminu „wolność gospodarcza”, co ma istotne znaczenie nie tylko z tej racji, że określenie to występuje w kilku dyscyplinach naukowych, które posługują się zróżnicowanymi instrumentami opisu rzeczywistości, ale przede wszystkim z tego powodu, że jego pojmowanie przez władze publiczne ma istotny wpływ na kreację rzeczywistości gospodarczej<sup>1</sup>. Nie negując faktu, że termin „wolność gospodarcza” zrodził się i ustalił w XVIII i XIX w., w łonie prekursorów angielskiej szkoły klasycznej ekonomii politycznej<sup>2</sup> i francuskich fizjokratów<sup>3</sup>, należy stwierdzić, że stał się on potem postulatem po-

---

<sup>1</sup> J. Reszczyński, O pojęciu wolności gospodarczej w ekonomii i naukach prawnych, *Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko* 2018, Nr 1(2), s. 7–33.

<sup>2</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 1954, s. 8 i n.; W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 147 i n.; R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2003, s. 33 i n.

<sup>3</sup> Hołdowali oni pogładowi *Fraçois’a Quesnay’a*, który twierdził, że porządek społeczny opiera się na trzech kolumnach: wolności posiadania, wolności gospodarowania i wolności osobistej, a zwińczeniem jest porządek naturalny, na którym opiera się porządek pozytywny, tj. system prawa stanowionego. Zob. M. Jaskulski, *Fizjokratyzm*, w: M. Jaskulski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 2, Warszawa 1999, s. 189–190; Ch. Gide, Ch. Rist, *Histoire des doctrines éco-*

litycznym i doktrynalnym ruchów liberalnych. Idea wolności gospodarczej spotkała się z wielkim zainteresowaniem nie tylko przedstawiciele nauki, ale przede wszystkim w środowisku kupców, rzemieślników i tworzącej się burżuazji, gdyż odpowiadała zapotrzebowaniu społecznemu, wynikającemu z narastającego sprzeciwu wobec merkantylistycznego porządku gospodarczego, panującego w monarchiach absolutystycznych. Z dzisiejszej perspektywy zapomina się, że idea wolności gospodarczej stała się jednym z najważniejszych żądań Rewolucji Francuskiej z 1789 r.<sup>4</sup> Wypada zauważyć, że pojęcie to zostało rozwinięte na przełomie XIX i XX w. przez przedstawiciele neoliberalizmu *Ludwiga von Misesa*<sup>5</sup>, *Friedricha Augusta von Hayeka*<sup>6</sup> oraz *Miltona Friedmana*<sup>7</sup>.

---

nomiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours, Paris 2000, s. 1–55; T. *Carvalho*, La physiocratie dans l'Europe des Lumières. Circulation et réception d'un modèle de réforme de l'ordre juridique et social, Paris 2020, *passim*; E. *Daire*, Physiocrates: Quesnay, Dupont de Nemours, Mercier de la Rivière, l'Abbé Baudeau, Le Trosne, avec une introduction sur la doctrine des physiocrates, des commentaires et des notices historiques, b.m.w. 1846, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5448j.pdf> (dostęp: 8.5.2021 r.).

<sup>4</sup> J. *Baszkiewicz*, S. *Meller*, Rewolucja francuska 1789–1794. Społeczeństwo obywatelskie, Warszawa 1983, zwłaszcza rozdz. „Ekonomia rewolucyjna”.

<sup>5</sup> L. *von Mises*, Interwencjonizm, Kraków 2000, *passim*; *tenże*, Mentalność antykapitalistyczna, Kraków 2000, *passim*; L. *von Mises*, Observations on Professor Hayek's Plan, Libertarian Papers 2009, vol. 1, s. 1–3. Por. E. *Butler*, Ludwig von Mises: fountainhead of the modern microeconomic revolution, Brookfield, Vermont 1988, *passim*; P.J. *Gunning*, The failure of the new subjectivist revolution: a critical essay on the economic theory of Ludwig von Mises, Nomad Press Vermont 1993, *passim*; I. *Kirzner*, Ludwig von Mises: the man and his economics, Wilmington, Del Mar 2001, *passim*; Ron *Paul*, Mises and Austrian economics: a personal view, Auburn, Alabama 2004; M.N. *Rothbard*, Ludwig von Mises: scholar, creator, hero, Auburn, Alabama 1988; M.R. *Crovelli*, A Challenge to Ludwig von Mises's Theory of Probability, Libertarian Papers 2010, vol. 2, Nr 23, s. 1–16; I. *Kirzner*, Mises and His Understanding of the Capitalist System. On the Legacy of Mises and Hayek, Cato Journal 1999, vol. 19, Nr 2, s. 215–228; N. *Cachanosky*, Definition of Inflation According to Mises: Implications for the Debate on Free Banking, Libertarian Papers 2009, vol. 1, s. 1–8.

<sup>6</sup> F.A. *von Hayek*, Droga do niewolnictwa, Wrocław 1989, *passim*; *tenże*, Individualism and Economic Order, London 1949; *tenże*, The Counter-Revolution of Science on the Abuse of Reason, Glencoe, Illinois 1952; *tenże* The Constitution of Liberty, London 1960, *passim*; *tenże*, Studies on Philosophy. Politics and Economics, London–Chicago 1967, *passim*; *tenże*, Individualism and Economic of Justice and Political Economy, t. 3, London–Chicago 1973–1979, *passim*; *tenże*, New Studies in Fatal Conceit: The Errors of Socialism, London–Chicago 1988, *passim*; *tenże*, w: W.W. *Rartley III* (red.), The Collected Works of F.A. Hayek, London–New York 1989, *passim*; Por. N.P. *Barry*, Hayek's Social and Economic Philosophy, London 1979, *passim*; R.L. *Cunningham* (red.), Liberty and the Rule of Law, College Station, 1979, *passim*; J. *Godłów-Legiędz*, Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka, Warszawa 1992, *passim*; R. *Legutko*, Spory o kapitalizm, Kraków 1994; J. *Shearmur*, Hayek and after Hayekian liberalism as a re-

Koncepcja wolności gospodarczej znalazła swój wyraz normatywny w konstytucjach przyjętych przez państwa południowoniemieckie w latach 1818–1820, później w tzw. Konstytucji frankfurckiej z 1849 r. oraz od drugiej połowy XIX w. w tzw. ordynacjach przemysłowych, regulujących ogólne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej<sup>8</sup>. W literaturze podkreśla się, że wolność gospodarcza jest podstawowym prawem każdego człowieka do kontrolowania własnej pracy i własności<sup>9</sup>. Społeczne ramy wolności gospodarczej wyznaczają przy tym w istocie obszar wolnego rynku. Warunkiem koniecznym wolności gospodarczej jest istnienie swobody przepływu siły roboczej, przepływu kapitału i przepływu towarów. Granicą wolności jednostki jest dobro wspólne, gdyż wolność w sferze społecznej nie jest wartością samą w sobie. Z tego względu działania państwa ograniczające indywidualną wolność gospodarczą, jeśli służą zachowaniu fundamentalnych wolności i praw człowieka, nie mogą być traktowane jako naruszające wolność gospodarczą<sup>10</sup>. Wolność gospodarcza jednostki, niezależnie od tego czy jest ona konsumentem, czy producentem, oznacza swobodę decyzji. W perspektywie

---

search programme, London 1996, *passim*; J. Godłów-Legiędź, Krytyka idei sprawiedliwości społecznej w doktrynie Friedricha von Hayeka, *Ekonomista* 1990, Nr 2–3, s. 453–474.

<sup>7</sup> M. Friedman, R.D. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 2018, *passim*; *tenże*, *Wolny wybór*, Sosnowiec 2006; M. Friedman, *Polityka i tyrania: Miltona Friedmana lekcje poszukiwania wolności*, Łódź 1993, *passim*. Por. M. Ryczkowski, *Ewolucja poglądów Miltona Friedmana a polityka pieniężna Fed i EBC w okresie kryzysu finansowego*, *Ekonomista* 2016, Nr 6, s. 823–852; M. Belka, *Doktryna ekonomiczno-społeczna Miltona Friedmana*, Warszawa 1986, *passim*; A. Lityńska, *Rozważania Miltona Friedmana o demokracji i nierównościach społecznych*, *Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2014, Nr 180, cz. 1, s. 136–144; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych*, RPEiS 2003, r. LXV, Nr 1, s. 71–90; U. Zagóra-Jonszta, *Hayek i Friedman o ekonomicznej roli państwa*, w: D. Kopycińska (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, Szczecin 2008, s. 7–15.

<sup>8</sup> M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 14 i n.; *tenże*, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 597 i n.

<sup>9</sup> Idea podniesienia wolności działalności gospodarczej do rangi zasady konstytucyjnej zrodziła się we Francji i została ucieleśniona w ustawie konstytucyjnej z 1793 r. Pojęcie wolności działalności gospodarczej występowało także pod określeniami: wolność handlu i przemysłu, prawo wolnego wyboru i wykonywania zawodu, wolność przemysłowa, wolność przedsiębiorstwa, wolność inicjatywy ekonomicznej. Terminy te, pozornie synonimiczne, różnią się jednak nieco w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 47; M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 2018, Nr 349, s. 137–138.

<sup>10</sup> J. Reszczyński, *O pojęciu wolności gospodarczej*, s. 14–15.

makroekonomicznej sytuacji jednostki determinują czynniki społeczne i polityczne<sup>11</sup>.

## § 2. Wolność działalności gospodarczej jako zasada konstytucyjna

Wprawdzie, częstokroć w opracowaniach mowa jest o „wolności gospodarczej”, to jednak w istocie rzeczy chodzi o „wolność działalności gospodarczej” i tej wolności dotyczy treść art. 20 i 22 Konstytucji RP. W myśl art. 20 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej<sup>12</sup> i powiązana z nią społeczna gospo-

---

<sup>11</sup> A. Kondratowicz, Wolność gospodarza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne, Warszawa 2013, s. 34; *tenże*, Wolność gospodarza a teoria zmiany instytucjonalnej, w: E. Mączyńska (red.), Modele ustroju gospodarczego. Kontrowersje i dylematy, Warszawa 2015, s. 31; *tenże*, Wolność gospodarza w Polsce i na świecie. Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych 2013, Nr 2(139), s. 1 i n.

<sup>12</sup> W kwestii wolności działalności gospodarczej zob. konstruktywne uwagi P. Czarnka, Wolność gospodarza – pierwszy filar gospodarki rynkowej, Lublin 2014, *passim*. Por także recenzję D. Dudka, w: Roczniki Nauk Prawnych 2015, t. XXV, Nr 2, s. 193–204. Problemu wolności działalności gospodarczej dotyczą także monografie: K. Klechy, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, Warszawa 2009, *passim*; M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz 2011, *passim*. Należy zauważyć, że długi czas w projektach Konstytucji RP w przepisie odnoszącym się do działalności gospodarczej, posługiwano się terminem „swoboda działalności gospodarczej”. Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 1995, Nr 11, s. 10, 12–14, 206–207, 223; Nr 14, s. 16; Nr 39, s. 21. Zob. także K. Zaradkiewicz, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1 Komentarz. Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 507–508. Trudno dociec co spowodowało odejście od terminu „swoboda działalności gospodarczej”, gdyż spór w tym zakresie koncentrował się wokół problematyki dotyczącej pojęcia „podmioty gospodarcze” oraz równości sektorów gospodarczych i własnościowych. Wydaje się, że za posłużeniem się terminem „wolność” w miejsce „swobody” przemówiła istniejąca w doktrynie silna, aczkolwiek wcale nie powszechna tendencja odróżniania wolności od praw. Warto dodać, że niektórzy badacze traktowali wolność jako specyficzny rodzaj praw obywatelskich, dzieląc prawa jednostki na „uprawnienia” (prawda *sensu stricto*) i „wolności”. Jak zauważył L. Wiśniewski, znamiennie „wolności” jest to, że nie wynika ona jako wolność człowieka i jaką wolność obywatela, z prawa w znaczeniu przedmiotowym. Prawo ustanawia jedynie granice wolności. Poprzez normy prawne państwo ma także obowiązek chronić wolności w zakresie, w którym nie są one ograniczone. Zob. L. Wiśniewski, Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna, w: L. Wiśniewski (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s. 58. Niekiedy widząc różnice między „prawami” a „wolnościami”, dzieli się te ostatnie na wolności osobiste i polityczne. Te pierwsze mają według tej koncepcji przysługiwać wszystkim osobom, bez względu na ich obywatelstwo, tymi drugimi, politycznymi, kontentować się mają tylko obywatele

darka rynkowa<sup>13</sup> – stanowią, wraz z własnością prywatną, dialogiem i współpracą partnerów społecznych, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. W art. 20 Konstytucji RP nie zdefiniowano pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, co oznacza, że termin ten potraktowano jako „pojęcie zastane”, odsyłając do koncepcji współczesnej myśli społecznej<sup>15</sup>. Zauważa się przy tym, że określenie „społeczna gospodarka rynkowa” nie jest jednoznaczne<sup>16</sup>. W doktrynie podnosi się, że pojęcie „gospodarki rynkowej” stanowi normę programową niemającą jedynie charakteru deklaratywnego poprzez określenie celów i kierunków działalności państwa, ale rozstrzygającą o zakresie obowiązków władzy publicznej i koniecznych elementach systemu prawnego<sup>17</sup>. Zdaniem *J. Ciapały*, „społeczna gospodarka rynkowa stanowi zwrot o cechach przepisu odsyłającego, zastosowany w celu nazwania i charakterystyki podstawowych cech ustroju gospodarczego, a nie podstawową część (podstawę) ustroju gospodarczego”. Autor ten zauważa, że bardziej adekwatne

---

konkretnego państwa. Zob. *S. Gebethner*, Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1976, s. 152–153.

<sup>13</sup> W kwestii społecznej gospodarki rynkowej zob. *E. Mączyńska*, Społeczna gospodarka rynkowa – pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja?, w: *B. Polszakiewicz, J. Boehlke* (red.), Ład instytucjonalny w gospodarce, t. 2, Toruń 2006, s. 80 i n.; *A. Adamczyk*, Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, w: *R.W. Włodarczyk* (red.), Społeczna gospodarka rynkowa, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>14</sup> Obowiązująca Konstytucja RP nie jest na gruncie polskim pierwszą, która wysłowiła problematykę gospodarczą. Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 101 gwarantowała każdemu obywatelowi wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz wolność przenoszenia swojej własności (Dz.U. RP z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.). W literaturze wolność tę określano mianem osobistej wolności gospodarczej. Zob. *A. Mycielski*, Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.), Kraków 1947, s. 237; *M. Szydło*, w: *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 598. W konstytucji kwietniowej z 1935 r. nie sformułowano gwarancji dotyczących wolności gospodarczej, jednak wywodzono je w sposób pośredni z innych postanowień konstytucyjnych. Zob. *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2009, s. 82. W Konstytucji PRL z 1952 r. nie wyrażono zasady wolności gospodarczej. Wprowadzono ją dopiero nowelą z 29.12.1989 r. w nowym tekście art. 6 (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444), przy czym nadano jej charakter zasady ustrojowej. Zob. *S. Biernak*, Działalność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda, Jurysta 1994, Nr 7–8, s. 8.

<sup>15</sup> Zob. *Z. Wittkowski*, Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej, w: *E. Kustra* (red.), Przemiany polskiego prawa, t. 2, Toruń 2002, s. 7. W literaturze wskazano także, że pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” nie stanowi kategorii prawnej, dającej się zdefiniować metodą jurydyczną. Por. *A. Domańska*, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski, Warszawa 2001, s. 107.

<sup>16</sup> Zob. *P. Czarnek*, Wolność gospodarcza, s. 19.

<sup>17</sup> *K. Zaradkiewicz*, w: *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 521. Por. *L. Garlicki*, w: *L. Garlicki* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3, Warszawa 2003, s. 7–16.

byłoby przyjęcie, że w istocie „społeczna gospodarka rynkowa” określa ustroj gospodarczy, który możliwy jest do opisanie i do normatywnej charakterystyki poprzez analizę treści zespołu norm konstytucyjnych<sup>18</sup>. Termin „społeczna gospodarka rynkowa” podlega jednak pewnym modyfikacjom. Niektóre elementy społecznej gospodarki rynkowej zostały wskazane w treści art. 20 Konstytucji RP i wyznaczają one normatywną treść tego pojęcia. Wskazuje się jednak, że poza nimi pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa” określają także art. 21–24 Konstytucji RP<sup>19</sup>.

Zasada wysłowiona w art. 20 Konstytucji RP nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu RP, określając jednocześnie kierunek dążeń państwa w tym zakresie<sup>20</sup>. Na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej składa się nie tylko swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, lecz także swoboda konkurencji z innymi podmiotami<sup>21</sup>. Treść art. 20 Konstytucji RP „pozostaje w organicznym związku z art. 22 Konstytucji RP, stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”<sup>22</sup>. Wolność działalności gospodarczej powiązana jest ze społeczną gospodarką rynkową, której składnikami są, obok praw socjalnych, trzy wolności rynkowe, a mianowicie: wolność konkurencji, wolność umów, wolność stwarzania. Ich elementami są równość szans, własność prywatna i wolność działalności gospodarczej. Godzi się zauważyć, że w treści art. 20 Konstytucji RP wysłowione zostały tylko dwa z tych elementów. Zabrakło tu wyeksponowania równości szans. Podkreśla się przy tym, że art. 20 Konstytucji RP sta-

---

<sup>18</sup> J. Ciapala, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 82–83.

<sup>19</sup> W wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50 zauważono, że: „treść pojęcia «społeczna gospodarka rynkowa» współwyznaczają też, choć pośrednio, art. 21, art. 22, art. 23 i art. 24 Konstytucji” (zob. także K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 12 i 13).

<sup>20</sup> Wyr. TK: z 7.6.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 62; z 9.1.2007 r., P 5/05, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 1; z 26.3.2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 30; z 11.10.2011 r., P 18/09, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 81.

<sup>21</sup> Wyr. TK z 13.3.2006 r., P 8/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 28.

<sup>22</sup> Wyr. TK z 26.3.2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 30. Do kategorii „interesu publicznego” wypada zaliczyć przy tym te wartości, które są wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także inne normy konstytucyjne. Podobne stanowisko zawarto w wyroku TK z 8.7.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104. Zob. także wyr. TK: z 27.4.1999 r., P 7/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 72; z 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 56; z 11.10.2011 r., P 18/09, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 81.

tuuje zasadę ustrojową, będąc jednocześnie normą programową, skierowaną do ustawodawcy i organów władzy publicznej<sup>23</sup>.

### § 3. Pojmowanie wolności działalności gospodarczej w orzecznictwie

W orzecznictwie TK zarysowały się dwa podejścia do zagadnienia formy regulacji praw i wolności. Z jednej strony, przyjmowano, że: „sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie, której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa”, co oznacza wykluczenie „dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi”<sup>24</sup>. Z drugiej strony, TK wyrażał w innych orzeczeniach przekonanie, że: „wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym”, powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem”, ale „unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych”. Zawsze jednak ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnych<sup>25</sup>.

Trybunał dokonując wykładni pojęcia wolność działalności gospodarczej, stwierdził, że obejmuje ona wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania danej działalności gospodarczej. W literaturze wskazuje się, że wolności gospodarczej nie można traktować jako wolności absolutnej i nienaruszalnej, gdyż jest ona jedynie jedną z wielu podstaw społecznej gospodarki rynkowej. Zwraca się uwagę, że jest to suwerenna zasada ustroju gospodarczego państwa, istniejąca w warunkach polskich w systemie, w którym interwencjonizm państwowy oraz reglamentacja stanowią nieodłączne elementy.

W orzecznictwie wskazywano, z odwołaniem się do zasad konstytucyjnych, oraz w związku z treścią ustawy prawo przedsiębiorców, a także z poprzedzającą ją ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, że swoboda działalności gospodarczej stanowi tzw. publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania

---

<sup>23</sup> Por. *J. Ciapała*, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, *Szczecin* 2009, s. 86–88; *P. Czarnek*, *Wolność gospodarcza*, s. 19.

<sup>24</sup> Wyr. TK z 5.3.2001 r., P 11/00, OTK-A 2011, Nr 2, poz. 33 oraz wyr. TK z 25.7.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87.

<sup>25</sup> Wyr. TK z 10.4.2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56.

swobody działania beneficjentów tego prawa w obszarze działalności gospodarczej. Podkreślano, że wolność gospodarcza jest konstrukcją pewnego porządku prawnego i oznacza domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, dopóki coś innego nie wyniknie z przepisów ustawowych. Zasadą jest więc swoboda przedsiębiorcy w tym zakresie, a wyjątkiem zakazy i ograniczenia. Tych ostatnich nie można domniemywać, muszą one być ustanowione wyraźnie i to w ustawie. Zauważono jednocześnie, że w pojęciu „wykonywana działalność gospodarcza” mieszczą się dwa istotne elementy wolności gospodarczej, a mianowicie swoboda prawnej organizacji działalności gospodarczej oraz samodzielność w wykonywaniu tej działalności. Swoboda dotyczy wyboru formy organizacyjno-prawnej wykonywania działalności gospodarczej, kształtowania systemu kierowania i organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa, a także dokonywania zmian strukturalnych (łączenia, podziału, likwidacji, przekształceń i zrzeszania się przedsiębiorców). Wskazano, że samodzielność oznacza możliwość podejmowania decyzji na własny rachunek i odpowiedzialność w sferze działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstwa oraz w zakresie jego finansów<sup>26</sup>.

Trybunał podkreślał, że art. 20 Konstytucji RP jest podstawą wolności działalności gospodarczej, która jest zasadą ustrojową. Jednocześnie zauważa, że wolność działalności gospodarczej należy rozpatrywać przede wszystkim w powiązaniu z treścią art. 22 Konstytucji RP, a więc z punktu widzenia możliwości wprowadzenia ograniczeń tej wolności. Przy tej okazji rozważano czy wolność działalności gospodarczej może być rozumiana jako prawo podmiotowe oraz jak się ona ma do innych, gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. W postanowieniu z 20.11.2001 r.<sup>27</sup> wolność działalności gospodarczej powinna być rozumiana, jako „prawo podmiotowe” o charakterze negatywnym. Pogląd ten potwierdził następnie Trybunał w postanowieniu z 29.11.2001 r.<sup>28</sup>, wywodząc wstępne rozpoznanie wniosku dotyczącego naruszenia wolności działalności gospodarczej, powinno koncentrować się na badaniu, czy sprawa będąca przedmiotem wniosku jest sprawą odnoszącą się do zakresu działania wnioskodawcy, w sensie materialno-prawnym. Przywołując poglądy wyrażone w orzeczeniu z 28.6.2000 r.<sup>29</sup> zaakcentowano, że istotą polskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa jest objęcie badaniem także wszystkich poza

---

<sup>26</sup> Wyr. SA w Poznaniu z 1.12.2016 r., III AUa 2834/15, niepubl.

<sup>27</sup> K 28/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 263.

<sup>28</sup> T 5/01, OTK-B 2002, Nr 1, poz. 48.

<sup>29</sup> U 1/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 149.

konstytucyjnych obowiązujących norm prawnych. Ma to służyć ograniczeniu nadużywania postępowania przed TK do indywidualnych celów doraźnych.

W orzecznictwie TK rozważano elementy składające się na działalność gospodarczą. Wskazano, że oznacza ona możliwość podejmowania<sup>30</sup> i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>31</sup>, wybór sfery działalności<sup>32</sup>, a także wolność wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności<sup>33</sup>, wolność zakończenia takiej działalności<sup>34</sup>, możliwość konkurowania na rynku<sup>35</sup>, wreszcie możliwość podejmowania decyzji gospodarczych<sup>36</sup>.

Przedmiotem refleksji TK była także kwestia treści art. 22 Konstytucji RP oraz problem czy jedynie art. 22 Konstytucji RP może stanowić podstawę do rekonstruowania prawa podmiotowego, czy też zarówno treść art. 20 i 22 Konstytucji RP mogą stanowić wzorce kontroli w postępowaniu o naruszenie wolności działalności gospodarczej<sup>37</sup>. Stanowisko TK w tym przedmiocie okazuje

<sup>30</sup> Wyr. TK z 5.4.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 18.

<sup>31</sup> Zob. wyr. TK: z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4; z 10.4.2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56; z 7.5.2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82; z 20.6.2002 r., K 33/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 44; z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31; z 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 56; z 27.7.2004 r., SK 9/03, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 71; z 14.12.2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 116; z 13.3.2006 r., P 8/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 28; z 24.1.2006 r., SK 40/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 5; z 6.12.2006 r., SK 25/05, OTK-A 2006, Nr 11, poz. 169; z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2; z 3.7.2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 74; post. TK z 18.7.2005 r., SK 25/04, OTK-A 2005, Nr 7, poz. 85. Szczególnie instrukttywne wydają się wywoły TK, zawarte w uzasadnieniu wyroku z 5.4.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 18, że: „do prowadzenia działalności gospodarczej należy przede wszystkim możliwość wyboru działalności gospodarczej (por. wyr. z 21.4.2004 r., sygn. K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31). Drugą istotną cechą wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest wolność prowadzenia i wykonywania tej działalności niezakłóconej nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami organów władzy publicznej (por. wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33, z 10.4.2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56, z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 212). Wolność ta odnosi się zatem nie tylko do decydowania o podjęciu działalności gospodarczej, ale także o jej zakończeniu, gdy ustaje wola podmiotu dalszego jej prowadzenia (zob. A. Błaś, w: J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 58)”.

<sup>32</sup> Wyr. TK: z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31; z 5.4.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 18; z 7.6.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 62; z 13.10.2010 r., KP 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74.

<sup>33</sup> Wyr. TK z 20.6.2002 r., K 33/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 44.

<sup>34</sup> Wyr. TK z 5.4.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 18.

<sup>35</sup> Wyr. TK z 9.1.2007 r., P 5/05, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 1.

<sup>36</sup> Wyr. TK: z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; 5.4.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 18.

<sup>37</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niekiedy, że art. 20 Konstytucji RP nie może być podstawą konstytucyjnego prawa podmiotowego, a wzorcem w tym przedmiocie jest art. 22 Konstytucji RP.

się dość chwiejne. W niektórych orzeczeniach stwierdza się, że tylko art. 22 Konstytucji RP stanowi normę, z której rekonstruuje się prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej<sup>38</sup>. W innych TK stwierdza, że zarówno art. 20, jak i 22 Konstytucji RP mogą stanowić wzorce kontroli, co prowadzić musi do wniosku, że treść obu tych przepisów konstytucyjnych powinny być rozpatrywane łącznie<sup>39</sup>. Zdaniem TK, elementy składające się na społeczną gospodarkę rynkową zostały ujęte kompleksowo i komplementarnie. Należą do nich wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, przy czym każdy z tych elementów warunkuje treść innych<sup>40</sup>. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wolność działalności gospodarczej jest zasadą ustrojową wpływającą na status jednostki oraz mogącą poszerzać sferę jej wolności oraz wpływać na zakres praw lub dopuszczalności ograniczeń. Z funkcji zasad ustrojowych wynikają konkretne obowiązki państwa do podejmowania działań o charakterze prawodawczym oraz faktyczność czynności jego organów. W treści orzeczeń podkreślono, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej przyjmuje postać prawa podmiotowego o charakterze negatywnym, wskazując co jest zakazane, bądź dozwolone<sup>41</sup>. System prawny nie kreuje wolności działalności gospodarczej, a jedynie zakreśla jej granice, potwierdza prawne gwarancje tej wolności<sup>42</sup>. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wolność działalności gospodarczej należy do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, które służą osobom fizycznym i prawnym<sup>43</sup>. Trybunał zauważył także, że formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, które wpływają na gospodarkę, ale podlegają innemu reżimowi prawnemu niż działalność podmiotów prywat-

---

tucji RP, ewentualnie w związku z art. 20 Konstytucji RP. Zob. wyr. TK: z 9.11.2010 r., SK 10/08, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 99; z 17.11.2010 r., SK 23/07, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 103.

<sup>38</sup> Wyr. TK: z 2.12.2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 89; z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; z 27.7.2004 r., SK 9/03, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 71; z 21.11.2005 r., P 10/03, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 116; z 25.5.2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 69.

<sup>39</sup> Wyr. TK z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2.

<sup>40</sup> Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4. Zob. także orz. z 11.2.1992 r., K 14/91, OTK 1992, cz. 1, poz. 7. Zauważył wreszcie, że społeczna solidarność, jak wskazano już w orzeczeniu TK 13/92, OTK 1993, cz. 1, poz. 4, znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

<sup>41</sup> Wyr. TK z 18.2.2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 9. Zob. także: A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12; A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, Nr 1, s. 221 i n.

<sup>42</sup> Wyr. TK z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2.

<sup>43</sup> Wyr. TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 4.

nych<sup>44</sup>. Niemniej zdaniem TK ważny interes publiczny może dopuszczać różnicowanie sytuacji niektórych grup podmiotów prawnych, pod warunkiem, że jest ono proporcjonalne do potrzeb związanych z chronionym interesem i ma charakter konieczny ze względu na rodzaj tego chronionego interesu<sup>45</sup>.

W licznych judykatach zauważano, że treść wolności działalności gospodarczej sprowadza się przede wszystkim do możliwości podejmowania prowadzenia działalności gospodarczej, a więc działalności nastawionej na zysk oraz na możliwości wyboru prawno-organizacyjnych form działania oraz swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych także w odniesieniu do zakończenia działalności. Wolność działalności gospodarczej zapewni przy tym ochronę przed monopolem, które w społecznej gospodarce rynkowej dopuszczalne są na zasadzie wyjątku. Wspomniana wolność nie ma jednak charakteru absolutnego<sup>46</sup>.

## § 4. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Z przyjętego modelu społecznej gospodarki rynkowej wynika, jak wskazuje się w literaturze, nakaz podjęcia odpowiednich działań prawodawczych wskazanych w treści art. 20 Konstytucji RP w celu zagwarantowania spójności gospodarczej<sup>47</sup>. W pierwszym rzędzie chodzi o zapewnienie istnienia takiej regulacji, która umożliwi powstanie rynku opartego na własności prywatnej i wolnej konkurencji. Państwo nie może jednak ani swobodnie, ani dowolnie reglamentować wolności działalności gospodarczej<sup>48</sup>. Niekiedy jednak powinno ingerować w proces gospodarczy, stwarzając instytucjonalne warunki wyrównujące szanse. Wiąże się to z problemem granic ingerencji

---

<sup>44</sup> Wyr. TK z 7.5.2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82; zob. *M. Przychodzki*, Glosa do wyroku TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, R.Pr. 2002, Nr 3, s. 97. TK powtórzył stanowisko w wyrokach: z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31; z 14.12.2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 116; z 9.1.2007 r., P 5/05, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 1.

<sup>45</sup> Wyr. TK z 7.5.2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82; por. także wyr. TK z 21.12.2005 r., K 45/05, OTK-A 2005, Nr 11, poz. 140.

<sup>46</sup> Wyr. NSA: z 20.3.2007 r., II GSK 364/06, Legalis; z 29.12.2009 r., II OSK 1843/09, Legalis.

<sup>47</sup> *W. Eucken*, Podstawy polityki gospodarczej, Poznań 2005, s. 347.

<sup>48</sup> *M. Szydło*, Wolność działalności gospodarczej, s. 83. W uzasadnieniu wyr. TK z 8.7.2008 r., K 406/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104.

ustawodawcy<sup>49</sup>. Podkreślono przy tym, że wolność działalności gospodarczej w stanie stabilizacji i równowagi państwa nie może być ograniczona w sposób naruszający jej istotę<sup>50</sup>. Wskazano także w orzecznictwie TK, że istotą prowadzenia działalności gospodarczej jest swoboda podmiotu prawa prywatnego do podjęcia oraz wykonywania tej działalności<sup>51</sup>.

Odnośząc się do dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, w orzecznictwie TK skonstatowano, że dopuszczalność takich ograniczeń uległa ewolucji. Początkowo, uważano że dopuszczalne ograniczenie tej wolności „musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, aby w konflikcie z zasadą (swobodnej działalności gospodarczej) rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczeń”<sup>52</sup>. W dalej idącym późniejszym orzeczeniu TK stwierdził, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza „zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”<sup>53</sup>. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. TK (orz. z 8.4.1998 r.) potwierdził pogląd o braku absolutnego charakteru zasady „swobody działalności gospodarczej” wskazując, że ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny<sup>54</sup>. Wskazując na źródła filozoficzne i rozwój idei wolności gospodarczej w systemach prawnych państw europejskich, poświęcono szczególną uwagę zakresowi przedmiotowemu oraz w nieco mniejszym stopniu także podmiotowemu<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie jest wykluczona ingerencja ustawodawcy nawet w nabyte („ukształtowane”) prawa podmiotowe, jeżeli istnieją bardzo istotne konstytucyjne racje, które ją usprawiedliwiają.

<sup>50</sup> W uzasadnieniu wyr. z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74, TK stwierdził, że: „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania, przywołując w tym względzie wcześniejszy wyr. TK z 7.6.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 62. Podzielił wcześniejsze stanowisko, sformułowane w wyroku z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK-A 2000, Nr 1, poz. 3.

<sup>51</sup> Wyr. TK z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2.

<sup>52</sup> Pogląd taki wyrażono w orz. TK z 20.8.1992 r., K 4/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 22, s. 23.

<sup>53</sup> Orz. TK z 26.4.1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12.

<sup>54</sup> Orz. TK z 8.4.1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 29. Stanowisko to podzielił TK w wyr. z 26.4.1999 r., K 33/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 71. Zbieżne stanowisko z poglądami wyrażonymi w wyroku 26.4.1999 r., wyraził TK w wyr. z 7.5.2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

<sup>55</sup> Na kształtowanie się zasady wolności działalności gospodarczej w państwach europejskich oraz na jej podstawy filozoficzne zwrócił uwagę *M. Zdyb*, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, *Rej. 1997, r. 7, Nr 5(73)*, s. 145–166. Por także *R. W. Kaszubski, J. Kołkowski*, Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP, *Głosa 2000, Nr 6, s. 7*; *W. Kubala*, Wolność gospo-

W orzecznictwie TK przyjęto, że dopuszczalne z mocy art. 22 Konstytucji RP są takie ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które formują zarówno bezwzględne, jak i względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Wskazano, że zakazy o charakterze bezwzględnym mogą dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego wspomnianej wolności. Takie regulacje TK określa mianem „właściwych ograniczeń wolności działalności gospodarczej”. Pojęcie ograniczeń wolności działalności gospodarczej TK nie odnosi się do takich regulacji ustawowych, które mają charakter uniwersalny i obejmują wszystkich przedsiębiorców stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie legalizacji działalności gospodarczej, rejestracji podatkowej i ubezpieczeniowej, przestrzegania wymagań z oznaczeniem przedsiębiorcy i towarów, organizacji finansów przedsiębiorstwa przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa, moralności publicznej oraz ochrony środowiska, wreszcie i zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, a także dotyczące pozyskiwania kontrahentów, ochrony konkurencji i konsumentów, obciążeń publicznoprawnych, przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz kontroli i nadzoru państwowego. Takie regulacje prawne, zdaniem TK, nie mają na celu ograniczenia przedsiębiorcy i nie są traktowane w judykatach jako ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, rozumianej jako prawo podmiotowe<sup>56</sup>. Stanowisko to spotkało się jednak z krytycznym przyjęciem przez doktrynę, w szczególności z racji uznawania, że normy prawa ochrony środowiska oraz prawa chroniącego konsumentów zostały zaliczone do takich

---

darcza i jej ograniczenia, PS 2001, Nr 7–8, s. 3 i n.; Warto zauważyć, że przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r., widziano niekiedy wolność gospodarczą jako prawo, ewentualnie stan naturalny. Takie stanowisko zajmował C. Kosikowski, Wolność gospodarcza w prawie polskim, Warszawa 1995, *passim*; *tenże*, C. Kosikowski, Zakres wolności gospodarczej, PUG 1995, Nr 9, s. 2 i n.

<sup>56</sup> Wyr. TK z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2. W treści uzasadnienia stwierdzono także, że system prawny nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje i przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje. W rezultacie wolność gospodarcza stanowi przedmiotowo wiązkę swobód obejmujących podejmowanie, organizację i wykonywanie działalności w tej sferze. Wskazano, że wolność gospodarcza jest konstrukcją porządku konstytucyjnego. Istotą jej jest domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. Stanowisko takie zostało wcześniej zaprezentowane w uchwale SN(7) z 10.1.1990 r., III CZP 97/89, OSN 1990, Nr 6, poz. 74. Zob. także S. Biernat, Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda, PPH 1994, Nr 9, s. 10; C. Kosikowski, Wolność działalności, s. 50.

„ograniczeń” wolności działalności gospodarczej, które nie są ograniczeniami w rozumieniu konstytucyjnym.

W judykaturze, na tle problematyki wolności działalności gospodarczej, uważano, że wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności, chociaż dopuszczalne w ustawy ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), mają charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Nie można zatem ich istnienia dorozumiewać bądź domniemywać, ani przyjmować w drodze analogii<sup>57</sup>.

W orzecznictwie wywieziono, że art. 20 Konstytucji RP, odnoszący się do wolności działalności gospodarczej, należy odczytywać wraz z art. 22 Konstytucji RP. Łącznie przepisy te wyznaczają przedmiot i granice wolności gospodarczej. Podkreślono, że w dotychczasowym orzecznictwie TK za oczywiste uznaje się, że działalność gospodarcza ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym, niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym. Wskazano, że istnieje, w szczególności, legitymowany interes państwa w stworzeniu takich prawnych ram obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów rynkowych, jeżeli skutki te ujawnią się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości<sup>58</sup>. Asumptem dla tego stwierdzenia było stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku TK z 8.4.1998 r.<sup>59</sup>

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i z tej racji musi podlegać pewnego rodzaju ograniczeniom<sup>60</sup>. Jest to skutkiem m.in. zaakcentowania w art. 20 Konstytucji RP socjalnego charakteru gospodarki rynkowej<sup>61</sup>. Wobec treści art. 22 Konstytucji RP, TK przyjmował, że podwójne użycie słowa „tylko” w tym przepisie wskazuje, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej powinno mieć charakter wyjątkowy i możliwe jest do wprowadzenia wyłącznie drogą

---

<sup>57</sup> Wyr. NSA z 12.4.2006 r., II GSK 23/06, Wspólnota 2007, Nr 33, s. 44.

<sup>58</sup> Uzasadnienie wyr. WSA w Warszawie z 9.2.2021 r., VII SA/Wa 2173/20, Legalis.

<sup>59</sup> Wyr. TK z 8.4.1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 29.

<sup>60</sup> Wyr. TK: z 12.2.1991 r., K 6/9, OTK 1991, Nr 1, poz. 1; z 26.4.1999 r., K 3/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 52; z 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 56; z 25.7.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87; z 8.7.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104.

<sup>61</sup> Wyr. TK z 2.12.2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 89.

ustawy<sup>62</sup>. W niektórych jednak uzasadnieniach orzeczeń TK dopuszczał możliwość unormowania w rozporządzeniu, do którego odsyłała ustawa, niektórych spraw, dotyczących możliwości ograniczania praw i wolności. Wskazywał przy tym, że rygoryzm treści art. 22 Konstytucji RP jest ostrzejszy niż warunki formalno-prawne rozporządzenia wskazane w treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP<sup>63</sup>. Z takim stanowiskiem TK nie sposób się zgodzić wobec wyrażnej treści art. 22 Konstytucji RP.

Wolność działalności gospodarczej podlega także ograniczeniom na zasadach ogólnych z mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zmodyfikowanych treścią art. 22 Konstytucji RP. Znajdująca oparcie w art. 22 Konstytucji RP, możliwość ograniczenia wolności gospodarczej w drodze ustawy oraz ze względu na ważny interes publiczny ma charakter uniwersalny, gdyż dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących w Polsce. Oznacza to, że w przypadkach i na warunkach określonych w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wolność działalności gospodarczej może być ograniczona przez ustawę tylko wówczas, gdy ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony własności i praw innych osób. Wskazano, że tym samym prawodawca przewidział sytuację, gdy konieczne będzie stopniowanie ochrony poszczególnych wolności i praw obywatelskich. Wśród dóbr podlegających szczególnej ochronie, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, wymieniony został m.in. porządek publiczny oraz ochrona zdrowia. Istotne jest przy tym, aby ograniczenie konstytucyjnej wolności nie naruszało jej istoty<sup>64</sup>. W celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególne rozwiązania prawne. Tymi okolicznościami nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich, wprowadzanych w formie rozporządzeń. Konstytucja RP w treści art. 22 jednoznacznie wymaga, aby ograniczenie wolności działalności gospodarczej następowało tylko w drodze ustawy. W rozporządzeniu mogą być zawarte jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia, z punktu widzenia praw lub wolności jednostki.

---

<sup>62</sup> Wyr. TK: z 19.5.1998 r., U 5/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 46; z 11.5.1999 r., P 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 75; z 6.3.2000 r., P 10/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 56.

<sup>63</sup> Wyr. TK z 10.4.2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56.

<sup>64</sup> Wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.3.2021 r., II SA/Go 15/21, Legalis.