

## ZASADA WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zasadę wolności działalności gospodarczej, jako podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego, podkreślają art. 20 i 22 Konstytucji RP z 1997 r. W szczególności art. 22 stwierdza, iż „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Wolność gospodarcza, jako pojęcie doktrynalne, ma niewątpliwie różne aspekty, w tym ekonomiczny, polityczny i jurydyczny. Zgodnie z założeniem niniejszej pracy przedmiotem rozważań będzie wolność gospodarcza, jako konstrukcja danego porządku prawnego oznaczająca domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przedsiębiorców, której ograniczenia muszą wynikać z wyraźnych przepisów ustawy. Wolność gospodarcza stanowi tak zwane publiczne prawo podmiotowe o charakterze „negatywnym” przejawiające się w sferze działalności gospodarczej jako zasada, że wszystko co nie jest zakazane jest dozwolone<sup>1</sup>. Taka definicja została przyjęta już w orzecznictwie Sądu Najwyższego w oparciu o poprzednią konstytucję i ustawę o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.). W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 10.01.1990 r. (III CZP 97/89<sup>2</sup>) stwierdzono „... art. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności, a ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie, w myśl zaś art. 1 ustawy o działalności gospodarczej podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wymienione przepisy proklamują zasadę „wolności gospodarczej”. Wszelkie wyłączenia od tej zasady lub jej ograniczenia mogą wynikać tylko z wyraźnego przepisu ustawy lub wydanego na podstawie ustawy. W razie braku takich przepisów szczególnych należy przyjąć domniemanie na rzecz wolności gospodarczej. Z takiego rozwiązania prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna, stosownie do której wszelkie wątpliwości wyłaniające się przy wykładni

1 Por.np. R.W. Kaszubski, J. Kolkowski: Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP, Głosa 2000/6/6; S. Biernat, Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda, PPH 1994, nr 9; C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 162–181.

2 OSNC 1990/6/74.

obowiązujących przepisów należy tłumaczyć zawsze na rzecz swobody działalności gospodarczej (*in dubio pro libertate*) i równocześnie z zastrzeżeniem, że wyjątków od zasady swobody działalności gospodarczej nie wolno interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendae*).<sup>3</sup>

Zasada wolności gospodarczej znalazła poczesne miejsce także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego poprzednio obowiązującej Konstytucji, a zachowującej swoją aktualność w Konstytucji obowiązującej.

W szeregu orzeczeń Trybunał Konstytucyjny podkreślał rangę wyrażonej w art. 6 poprzedniej Konstytucji i art. 22 nowej Konstytucji (uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.) zasadę swobody działalności gospodarczej (por. np. orzeczenie z dnia 26.04.1995 r. sygn. akt: K11/94<sup>4</sup>).

Z jednolitej linii orzecznictwa Trybunału pod rządami poprzedniej Konstytucji wynikają następujące tezy:

- ograniczenia tej działalności powinny mieć rangę ustawową, być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie, traktowane w kategorii wyjątków i nie naruszać jej istoty (por. np. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2.03.1994 r., W. 3/93)<sup>5</sup>,
- ograniczenia takiej swobody (nawet w formie ustawy) nie mogą być dowolne, powinny mieć u podstaw względy racjonalne, być uzasadnione merytorycznie na tyle, by w konflikcie z zasadą „swobodnej działalności gospodarczej” rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20.08.1992 r., K.4/92)<sup>6</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wywodził z art. 1 przepisów poprzedniej konstytucji zasadę proporcjonalności w odniesieniu do ustawowych ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Uznał, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zatracających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który w ten sposób ma podlegać ochronie. Zakaz ten jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa (orzeczenie z 9.01.1996 r. sygn. akt: K 18/95 OTK z 1996 r., nr 1/4).

W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. (11/94 OTK 1995, nr 1, poz. 12) Trybunał stwierdził: „ustawowe sformułowanie przepisów karnych represyjnych musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą”. Trybunał w uzasadnieniu swojego orzeczenia wyjaśnia

3 S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze 2000, s. 135–136.

4 OTK 1995 nr 1, poz. 12 oraz cytowane tam orzeczenia.

5 OTK 1994, s. 158–159.

6 OTK 1992, nr 2 poz. 22.

dalej, iż nie może tego dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny.

Powyższe reguły ochrony wolności gospodarczej są pochodną ogólnego wymogu współmierności ingerencji ustawodawcy we wszelkie konstytucyjne prawa obywatela do celu jakim służyć mają ograniczenia tych praw. Jak podkreśla się w doktrynie<sup>7</sup>, z szeregu zapisów obecnej Konstytucji RP można wywieść generalną zasadę, iż wszelkie ograniczenia praw oraz wolności człowieka i obywatela mogą być „ustanawiane” lub „określane” jedynie w ustawie i tylko wówczas, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia celów wskazanych w tej konstytucji, a równocześnie – nie powoduje naruszenia istoty danego prawa czy wolności.

Zdaniem S. Biernata i M. Wasilewskiego przyjęte w przepisach konstytucyjnych ujęcie wolności działalności gospodarczej traktowanej jako podstawowa zasada ustrojowa Rzeczypospolitej (art. 20 oraz art. 22 Konstytucji RP z 1997 r. zamieszczone zostały w jej rozdziale I „Rzeczpospolita”), przesądza w szczególności o tym, że:<sup>8</sup>

- podstawę ustroju gospodarczego państwa stanowi właśnie system gospodarki rynkowej, która wykluczając scentralizowany system gospodarki planowej zakłada równocześnie realizację podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji RP);
- system gospodarki rynkowej opierać się ma na zasadzie wolności gospodarczej, która stanowiąc zasadę ustroju gospodarczego państwa ma być również gwarancją wolności podstawowych, w tym w szczególności własności prywatnej (art. 64 Konstytucji RP) oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji RP);
- zasada wolności gospodarczej nie jest rozumiana w sposób absolutny, a jej realizacja dopuszczalna jest w granicach wyznaczonych przepisami ustaw, które powinny uwzględniać ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), ale mogą być ustanawiane wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP);
- korzystanie z wolności działalności gospodarczej nie może przy tym naruszać przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz powinno mieć na względzie zasady solidarności, dialogu i współpracy z innymi partnerami dialogu społecznego (art. 20 *in fine* Konstytucji RP), a tym samym powinno urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej w państwie (art. 2 Konstytucji RP).

---

7 D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 237–239.

8 S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, s. 141–142.

Za szczególnie istotne w dziedzinie równości podmiotów gospodarczych wobec prawa należy uznać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 1995 r. (K 12/93)<sup>9</sup> zapadłe jeszcze pod rządami poprzedniej Konstytucji i poprzedniego prawa bankowego z dnia 31 stycznia 1989 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 72 poz. 359 ze zm.). Orzeczenie to zapadło wskutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 sierpnia 1993 r. o stwierdzenie nieważności art. 52 i 53 powołanej ustawy *prawo bankowe*, w którym zarzucił zaskarżonym przepisom, że uprzywilejowując banki w stosunku do ich klientów przez:

- przyznanie bankom prawa do dokonywania potrąceń swoich wierzytelności z zobowiązań klientów przed terminem ich płatności,
- wyposażenie dokumentów bankowych w moc prawną dokumentów urzędowych,
- nadanie niektórym dokumentom banku mocy prawnej tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności naruszają zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 poprzedniej konstytucji oraz zasadę prawa obywateli do sądu, wyrażoną w art. 56 przepisów konstytucyjnych, a tym samym zasadę wyrażoną w art. 1 tych przepisów, stanowiącą, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.<sup>10</sup>

W orzeczeniu z dnia 16 maja 1995 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jedynie częściowo wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uznając, że tylko art. 53 ust. 2 poprzednio obowiązującego prawa bankowego” w zakresie w jakim nadaje moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom w tym przepisie wymienionym, w odniesieniu do roszczeń banku wynikających z wierzytelności nabytych przezeń na podstawie czynności prawnych z dotychczasowym wierzycielem nie będącym bankiem z pominięciem zgody dłużnika na egzekwowanie należności w trybie przewidzianym w powyższym przepisie – naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa przez nadmierną ingerencję w zasadę stabilności stosunków umownych – jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego ustanowioną przez art.1 przepisów konstytucyjnych”. W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów poprzednio obowiązującego prawa bankowego z 1989 r. z przepisami konstytucyjnymi. Uzasadniając zajęte stanowisko Trybunał sformułował dość ogólnikową tezę, iż przywileje bankowe uzasadnione są szczególną rolą społeczno–gospodarczą banków jako instytucji zaufania publicznego oraz tym, że banki, występując w obronie swoich interesów

9 OTK 1995, z. 1, poz. 14.

10 A. Janiak, Nietrafność i nieaktualność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 1995 r. o zgodności przywilejów bankowych z Konstytucją, „Przegląd Sądowy” Nr 5/2001, s. 18–19.

jako samodzielne osoby prawne, występują jednocześnie w obronie interesów swoich klientów, którzy powierzyli im swoje pieniądze.

Nowe prawo bankowe wprowadzone ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 72 poz. 665 ze zm.), a więc już pod rządami nowej Konstytucji z 1997 r., zachowało dotychczasowe przywileje bankowe, z tą tylko zmianą, że prawo do wystawiania przez banki tytułów wykonawczych zastąpiono prawem do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych. W literaturze przedmiotu występują obecnie poglądy kwestionujące aktualność poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu powołanego orzeczenia z 1995 r.<sup>11</sup> A. Janiak, analizując genezę instytucji tzw. potrącenia bankowego określonego w art. 52 dawnego prawa bankowego z 1989 r., określa ją jako relikw systemu nakazowo-rozdzielczego mechanicznie przeniesiony do systemu prawnego państwa demokratycznego i gospodarki rynkowej, nie mającego nic wspólnego z cywilistyczną instytucją potrącenia uregulowaną w art. 721 kc. Autor ten, kwestionując uzasadnienie powołanego orzeczenia Trybunału, zgadza się również z poglądami E. Smoktunowicza i A. Szpunara, iż w demokratycznym państwie prawa wydawanie tytułów wykonawczych należy do sądów, a w stosunkach publicznoprawnych – do organów administracji państwowej lub samorządowej<sup>12</sup>, zaś niepodobieństwem jest, aby tego typu uprawnienia władcze państwa przysługiwały bankom prywatnym, nie wykonującym jakichkolwiek zadań publicznych.<sup>13</sup>

Wskazując na powyższe argumenty, należy uznać za nieuzasadnione i sprzeczne z Konstytucją z 1997 r. uprzywilejowanie banków w porównaniu z innymi podmiotami gospodarczymi (w szczególności przedsiębiorcami prywatnymi) w dziedzinie zarówno dochodzenia, jak i egzekucji ich roszczeń.

Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny kontynuował swoją linię orzeczniczą dotyczącą wolności działalności gospodarczej<sup>14</sup>. W orzeczeniu z 9.04.1998 r. (K/10/97)<sup>15</sup> potwierdził dotychczas wyrażany pogląd o braku absolutnego charakteru zasady swobody wolności działalności gospodarczej podkreślając, że w art. 22 Konstytucji ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie uwzględniając wniosku Krajowej Rady Spółdzielczej o uznanie niekonstytucyjności nałożenia na posiadaczy pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązku ponoszenia dodatkowych opłat na potrzeby przeciwdziałania alkoholizmowi pominięto w nim w ogóle problem zachowania proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w słusznie nabyte prawa do prowadzenia działalności gospodarczej.

11 A. Janiak, *op. cit.*, s. 22–28.

12 E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 18.

13 A. Szpunar, *Glosa do postanowienia SN z dnia 16 grudnia 1994 r.*, IKZP 31/94, OSP 1996, nr 1, poz. 12.

14 Por.D. Kijowski, *Pozwolenia...*, s. 244–247 i podane tam orzecznictwo.

15 OTK 1998, z. 3, poz. 29

1. W orzeczeniu z 9 sierpnia 1998 r. (sygn. akt. K 28/97)<sup>16</sup> wskazał, iż na gruncie Konstytucji z 1997 r. zasada odpowiedniego wyważenia interesu publicznego i praw jednostki powiązana jest z wyrażonym w art. 31 ust. 3 warunkiem „konieczności” wprowadzanych ograniczeń praw jednostki. Zdaniem Trybunału wymóg konieczności jest spełniony, jeśli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że:

- 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane;
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”.

W orzeczeniu z 26 kwietnia 1999 r. (K 33/98)<sup>17</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, iż: „art. 11 ust. 1 pkt. 3 i ust. 2 oraz art. 15 pkt. 1 i pkt. 2 lit a) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. nr 141, poz.942 z późn. zm) są niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że wprowadzają nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz z wolności wyboru i wykonywania zawodu”. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 11 przytoczonej ustawy uzależniały udzielenie zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami nie będącymi taksówkami od niekaralności członków organu zarządzającego za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom, a nadto uzależniały zatrudnienie kierowców w takim przedsiębiorstwie od spełnienia takich samych warunków o niekaralności. Podobne wymagania postawione zostały w art. 15 pkt. 1 ustawy odnośnie wykonywania krajowego przewozu osób taksówkami.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał potwierdził wcześniej wyrażony pogląd „o konieczności uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez to ograniczenie”. Przyznając, iż wprowadzić rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej Trybunał stwierdził, podobnie jak w poprzednio cytowanym orzeczeniu, iż:”Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Pogląd o dopuszczalności ograniczania zasady wolności gospodarczej przede wszystkim ze względu na interes publiczny można napotkać w szeregu orze-

16 OTK Nr 4/1998, poz.50, s. 303.

17 OTK 1999, nr 4, poz. 71.

czeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się przede wszystkim do podatków i sfery ubezpieczeń społecznych.

W wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r. (K17/97)<sup>18</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisów art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. nr 11, poz. 50 z późn. zm) z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszczały stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. W swoich rozważaniach Trybunał, dokonując zasadniczo pozytywnej oceny sankcji administracyjnej jaką było wymierzenie dodatkowego zobowiązania podatkowego, stwierdził jedynie sprzeczność tej regulacji z Konstytucją wyłącznie w zakresie, jakim dotyczyła ona podatników będących osobami fizycznymi, gdyż tylko one mogą być podmiotami odpowiedzialności karnej skarbowej, a nie np. osoby prawne. Właśnie do podatników – osób fizycznych odnosi się stwierdzenie Trybunału:” Stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej, określonej przez zaskarżoną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe w postępowaniu.

W orzeczeniu z 08 czerwca 1999 r. (SK 12/98)<sup>19</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 7 ust 3 i 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm) w brzmieniu z 1999 r. był zgodny z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. W sprawie będącej przedmiotem orzeczenia skarżąca spółka zarzuciła powyższym przepisom, iż w toku prowadzenia przez nią działalności gospodarczej obowiązujące ją przepisy podatkowe zmieniły się w taki sposób, iż została pozbawiona nabytych wcześniej uprawnień do odliczeń podatkowych. W przedmiotowej sprawie Trybunał stwierdził: „Jest rzeczą oczywistą, że ustawodawca – tworząc przepisy obowiązującego prawa – dokonuje wyboru celów, którym prawo to ma służyć. Dokonał go także w przypadku rozwiązania prawnego będącego przedmiotem niniejszej skargi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby spółki z udziałem zagranicznym po okresie trzyletniego zwolnienia podatkowego przez kolejne trzy lata mogły korzystać z prawa odliczenia straty poniesionej w pierwszych latach swojej działalności, szanse ich rozwoju i sukcesu gospodarczego byłyby zwiększone. Dokonałoby się jednak kosztem uszczuplenia dochodów państwa. Zaskarżony przepis ustawy oraz jego poprzednik w ustawie z 1989 r. są wyrazem dbałości o wpływy do budżetu. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny kontrolować prawidłowości decyzji ustawodawcy w tym zakresie.”

---

18 OTK nr 3, poz. 30.

19 OTK 1999 Nr 5, poz. 96.

Za bardzo istotne i jednocześnie kontrowersyjne rozstrzygnięcie konfliktu między prawami podatników a troską o finanse publiczne należy uznać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2000 r. (K 15/98)<sup>20</sup> uznający za zgodne z przepisami konstytucyjnymi przepisy art. 182 i 183 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 926 z późn. zm). We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionował uprawnienia naczelnika urzędu skarbowego określone w przepisach art. 182 i 183 powołanej ustawy ordynacja podatkowa do żądania ujawnienia przez banki, domy maklerskie, towarzystwa funduszy powierniczych i towarzystwa funduszy inwestycyjnych informacji chronionych tajemnicą bankową, dotyczących strony nie będącej podmiotem gospodarczym we wszczętym przez urząd skarbowy postępowaniu, i to w sytuacji, gdy żądania takie dotyczą podatnika w stosunku, do którego nie jest prowadzone postępowanie karne lub karne skarbowe. Nadto wnioskodawca kwestionował uprawnienia tego samego organu podatkowego do żądania od takiego podatnika informacji z tego samego zakresu o samym sobie, dla określenia zobowiązania podatkowego.

Trybunał w tym orzeczeniu stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z art. 47, 49, 51 ust. 1 i 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiającymi zasady ochrony prywatności, ujawniania informacji o samym sobie, ochrony tajemnicy komunikowania się i określającymi zakres możliwych ograniczeń tych zasad. Ponadto orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów Ordynacji podatkowej z art. 78 Konstytucji stanowiącym, że – z wyjątkami przewidzianymi w ustawie – strona ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, że ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw.

Do podstawowych argumentów przytoczonych przez Trybunał Konstytucyjny dla poparcia zajętego w przedmiotowej sprawie należy zaliczyć:

1. Art. 84 Konstytucji RP nakładający na obywateli obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. W opinii Trybunału:” ...wyrażona w art. 84 konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża również zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa”.
2. Celem ustanowienia tajemnicy bankowej jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oraz osób gromadzących środki i dokonujących transakcji.

20 OTK 2000, nr 3, poz. 86.



3. Gwarancji praw podatnika upatruje Trybunał w procedurze zwracania się przez naczelnika urzędu skarbowego do stosownych instytucji o uchylenie tajemnicy bankowej. Dostrzegając jednak niebezpieczeństwo nadużywania tego uprawnienia przez organy skarbowe Trybunał wskazuje ogólnikowo: „Korzystanie z tego nadzwyczajnego środka dowodowego dopuszczalne jest tylko z zachowaniem zasady proporcjonalności między stopniem zagrożenia interesu fiskalnego państwa, a konstytucyjnym nakazem ochrony życia prywatnego”
4. Zdaniem Trybunału fakt braku możliwości odwołania się przez podatnika od powyższej decyzji naczelnika urzędu skarbowego (w szczególności do sądu) jest usprawiedliwiony po części tym, że:” Zapoznanie się przez organ podatkowy z informacjami objętymi tajemnicą bankową nie zamyka postępowania w sprawie podatkowej”. Gwarancję praw podatnika w postępowaniu podatkowym ma stanowić jego dwuinstancyjność i możliwość złożenia od ostatecznej decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego.

O kontrowersyjności powyższego orzeczenia świadczyć może chociażby fakt, iż spośród pięciosobowego składu sędziowskiego aż dwóch sędziów nie zgodziło się z nim i złożyło zdania odrębne. Sędzia TK, A. Mączyński w uzasadnieniu swojego zdania odrębnego podkreślił fakt, iż zaskarżone przepisy nie określają dostatecznie jasno ani warunków, w których naczelnik urzędu (izby) skarbowego może wykonywać przewidzianą w tych przepisach kompetencję, ani przesłanek uzasadniających skorzystanie z niej w stosunku do konkretnego podatnika. Ponadto podniósł, że „przepisy te zapewniają temu organowi wyłączność decyzji o zastosowaniu przewidzianych w nich środków, nie dając podatnikowi jakichkolwiek instrumentów ochronnych umożliwiających mu spowodowanie sprawdzenia w trybie kontroli instancyjnej lub sądowej zastosowania tych środków, a tym bardziej – zapobieżeniu nieuzasadnionej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw”.

Natomiast sędzia TK, J. Skórzewska-Łosiak swoje zdanie odrębne motywowała przede wszystkim koniecznością ochrony autonomicznego konstytucyjnego dobra, jakim jest prawo do ochrony życia prywatnego. Wskazuje na brak mechanizmów zapobiegających nadużywaniu kwestionowanych uprawnień przez organy skarbowe, które są niezgodne z zasadą konieczności i zasadą proporcjonalności ingerencji państwa w sferę praw jednostki. Autorka zdania odrębnego dochodzi do wniosku: „Tak daleko idąca ingerencja w dobra o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju jednostki i funkcjonowania społeczeństwa nie znajduje usprawiedliwienia w konieczności ochrony porządku publicznego oraz sprawiedliwości podatkowej. Ustawodawca nałożył na jednostkę ciężar oczywiście nieproporcjonalny do efektów regulacji”.

Asumpt do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dała reforma systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzona przede wszystkim ustawą z dnia 13 paździer-

nika 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.). W wyroku z 4 stycznia 2000 r. (K 18/99)<sup>21</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych.

W wyroku z 04 grudnia 2000 r. (K 9/00)<sup>22</sup> Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją art. 9 ust. 4a i 4b powołanej ustawy. W przedmiotowej sprawie RPO wskazał na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r. (K 5/99)<sup>23</sup> stwierdzające, iż więź między wkładem pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialnoprawną do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością składek.

W będącym przedmiotem rozważań orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 04 grudnia 2000 r. stwierdzono, iż: "Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana". Trybunał powołując się na swoje wcześniejsze orzeczenia podnosi, że: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza więc rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek”. Ostatecznie stwierdza się co następuje: "Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie. Stosowane przez państwo środki mające na celu ochronę równowagi finansów publicznych muszą być zgodne z regułami chronionymi przez konstytucję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stanowią naruszenia tych zasad".

W orzeczeniu z dnia 30 stycznia 2001 r. (K 17/00)<sup>24</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność z art. 2, 20 i 64 ust. 3 Konstytucji art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137 z późn. zm.)

Trybunał, stwierdzając zgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją wskazał, iż zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. Podkreśla, że idea społecznej

21 OTK Nr 1/2000, poz. 1.

22 OTK 2000, nr 8, poz. 294.

23 OTK Nr 5/1999, poz. 100.

24 OTK 2001, nr 1, poz. 4.

gospodarki rynkowej dopuszcza korygowanie praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż społeczna gospodarka rynkowa powinna być interpretowana w związku z art. 1 Konstytucji stanowiącym, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” oraz art. 2 Konstytucji określającym zasadę państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej: „Trybunał chce przez to powiedzieć, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż tylko te w art. 20 konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej”. Wskazując na ideę solidaryzmu społecznego, Trybunał odwołał się do szeregu swoich wcześniejszych orzeczeń, w których wyraził pogląd, że „idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotyczył tylko niektóre z nich” oraz że „społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”.

Za nie budzące, naszym zdaniem, kontrowersji należy uznać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 23 czerwca 1999 r. (K 30/98)<sup>25</sup> art. 4 pkt. 3, 5 i 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106 poz. 679). Stwierdzając zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucją, Trybunał Konstytucyjny wskazał przede wszystkim (powołując się na wcześniejsze orzeczenia), że celem ograniczenia aktywności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne „jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność i uczciwość, a także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”(W. 2/94)<sup>26</sup>. Trybunał wskazuje także na „szczególne wyczulenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”. Istotną rolę odgrywa tu także „szczególna łatwość pojawiania się konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje pełnione przez tę samą osobę podpadają ze sobą w kolizję”.

W tym samym nurcie orzecznictwa należy umieścić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r. (K 19/00)<sup>27</sup> stwierdzający zgodność z Konstytucją, a w szczególności zasadą równości wobec prawa i wolności działalności gospodarczej art. 1, 2 i 3 w zw. z art. 5–13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagra-

25 OTK nr 5, poz. 101.

26 OTK 1994, cz. I, s. 191.

27 OTK 2001, z. 4 poz. 82.

dzianiu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26 poz. 306) w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą.

W uzasadnieniu tegoż orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdza, że zasada wolności gospodarczej określona w art. 20 i 22 Konstytucji nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się jej prowadzeniem, gdyż dotyczy osób fizycznych i innych podmiotów, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi. Zdaniem Trybunału z art. 20 Konstytucji wynika wniosek, że prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej powinno mieć charakter wyjątku, zaś jej uzasadnieniem powinna być realizacja innych wartości konstytucyjnych, w szczególności służyć powinno zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Działalność państwa nie może naruszać zasady swobodnej konkurencji jako fundamentu gospodarki rynkowej, co wiąże się z zakazem preferencji dla podmiotów państwowych.

W szeregu orzeczeń Trybunał Konstytucyjny odniósł się do dopuszczalności ograniczeń prawa własności, jako podstawy ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej, a także realizacji zasady swobody działalności gospodarczej.

Za jedną z zasadniczych przesłanek ograniczenia prawa własności Trybunał uznał argument „porządku publicznego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98, dotyczący zgodności z konstytucją ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).<sup>28</sup> W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (P 2/98)<sup>29</sup> Trybunał Konstytucyjny dokonał próby zdefiniowania tego pojęcia:” przesłanka porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności ustawodawca kieruje się przede wszystkim troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego”.

Z kolei w wyroku z 07 lutego 2001 r. (K 27/00)<sup>30</sup> dotyczącym zgodności z Konstytucją art. 1 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dokonał swoistego podsumowania dotychczasowej linii orzecznictwa dotyczącego ograniczeń prawa własności. Wskazał iż: „W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności

28 OTK 2000, nr 1/2000, poz. 3.

29 OTK nr 1/99, s. 20.

30 OTK 2001, nr 2, poz. 29.

są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego objęła orzeczenia bezpośrednio nawiązujące do konstytucyjnego ujęcia zasady wolności gospodarczej i jej ograniczeń (Art. 20 i 22 Konstytucji), jak i orzeczenia pozwalające spojrzeć na tę zasadę przez pryzmat innych zasad konstytucyjnych..

Trybunał Konstytucyjny, zarówno w czasie obowiązywania poprzedniej Konstytucji jak i po wejściu Konstytucji z 1997 r., zajął się określeniem prawno-konstytucyjnego kształtu zasady swobody działalności gospodarczej i aksjologią jej ograniczeń. Te ostatnie wymagają formy ustawy, winny mieć u podstaw względy racjonalne i być uzasadnione na tyle, by w konflikcie z zasadą wolności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia. W tej dziedzinie Trybunał wskazywał na konieczność przestrzegania zasady proporcjonalności ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich (w tym swobodę działalności gospodarczej) uznając, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zatracających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który w ten sposób ma podlegać ochronie.

Ogólnie można stwierdzić, iż oceniając zasadność wniosków o uchylenie zaskarżonych przepisów Trybunał Konstytucyjny stosował dwie płaszczyzny oceny ich zgodności z Konstytucją. Pierwszą z nich stanowiła niewątpliwie płaszczyzna aksjologiczna służąca porównaniu zasady swobody działalności gospodarczej z innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie, a będącymi przyczynami ograniczeń tej swobody. Druga płaszczyzna (nie jako formalno-konstytucyjna) znajdowała oparcie przede wszystkim w zasadzie państwa prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Podstawowym kryterium oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów było spełnienie wymogów „przyzwoitej legislacji” przy ich uchwalaniu. Trybunał w takich przypadkach nawiązywał do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, ochrony praw nabytych, zakazu retroakcji czy dostatecznej jasności i przejrzystości przepisów.

Oczywiście podział taki ma charakter umowny, gdyż obie płaszczyzny oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów przenikają się wzajemnie, zaś niektóre zasady konstytucyjnie można zaliczyć zarówno do aksjologicznych jak i formalno-konstytucyjnych. Przykładowo można tu wskazać na zasadę równości wobec prawa czy fakt, że reguła poszanowania interesów w toku łączy się w sposób konieczny z zasadą zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*.

Oceniając faktyczne stosowanie tych kryteriów w przytoczonych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego można – upraszczając i generalizując w pewien sposób sprawę – stwierdzić, że u podstaw uchylecia przez Trybunał przepisów ingerujących w swobodę działalności gospodarczej leżało najczęściej niezachowanie przez ustawodawcę wymogów przyzwoitej legislacji. Natomiast w płaszczyźnie rachunku aksjologicznego zasada swobody gospodarczej dość często ustępowała innym wartościom chronionym konstytucyjnie, w szczególności różnym postaciami „ważnego interesu publicznego” bądź „dobra wspólnego”.

W tej mierze można nawiązać do koncepcji dobra wspólnego św. Tomasza z Akwinu, który stwierdził, że prymat dobra wspólnego dotyczy dóbr tego samego rodzaju, odnosi się wyłącznie do dóbr tej samej skali wartości („*Bonum universi est maius quam bonum particulare unius, si accipiatur utrumque in eodam genere*”).<sup>31</sup>

Swobodzie gospodarczej najczęściej przeciwstawiano takie wartości jak troska o dochody państwa, a w szczególności art. 84 Konstytucji RP nakładający na obywateli obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie, równowagę finansów publicznych, względną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa, ideę solidaryzmu społecznego, obowiązek ponoszenia przez przedsiębiorców kosztów transformacji społecznej, zasady współżycia społecznego czy niemajątkowy interes publiczny w postaci wychowania w trzeźwości i zapobiegania alkoholizmowi, bądź też ochrona porządku publicznego.

Niekiedy te wartości skłaniają Trybunał Konstytucyjny do odstąpienia od przyznania ochrony konstytucyjnej prawom obywatelskim przedsiębiorcy (bądź podatnika nie będącego przedsiębiorcą) innym niż swoboda działalności gospodarczej. I tak przejaw prawa do prywatności jakim jest tajemnica w sposób aksjologicznie wątpliwy został poświęcony w imię sprawnej kontroli rzetelności deklaracji podatkowych służącej realizacji powszechności obciążeń publicznych. W tym momencie trudno zgodzić się z poglądem Trybunału, iż celem tajemnicy bankowej jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oraz osób gromadzących wkłady i dokonujących transakcji, którego celu nie narusza uchylene tej tajemnicy wobec organów skarbowych. Bardziej przekonują zdania odrębne do tego orzeczenia z 11 kwietnia 2000 r. (K 15/98) wskazujące to, że w tym przypadku ustawodawca nie zachował wymogów zasady proporcjonalności, naruszając karygodnie prawo do prywatności podatnika i nie przyznając mu w zamian realnych gwarancji zachowania przez organ skarbowy odpowiedniej procedury uchylania tajemnicy i pozbawiając podatnika jakichkolwiek gwarancji instancyjnej kontroli tej ingerencji. Za również wątpliwe można uznać częściowe sankcjonowanie zasady nierówności wobec

31 Studies Theological 1–2, 113, 9 ad. 2.

prawa zwykłych przedsiębiorców i banków przez uznanie przywilejów tych ostatnich w sferze prowadzenia działalności i egzekucji roszczeń, w oparciu o pełnioną przez nie „ważną funkcję publiczną”. Nie wydaje się również wystarczająca argumentacja, iż urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w pełni usprawiedliwia i zabezpieczenie finansów publicznych usprawiedliwia nieprzestrzeganie zasady wzajemności i odejścia od wymogu zachowania relacji między wysokością opłaconych składek a wysokością świadczeń.

Również niektóre wymogi przyzwoitej legislacji niekiedy muszą, jak wynika z niektórych orzeczeń Trybunału, ustąpić wskazanym wyżej formom interesu publicznego. Spośród orzeczeń wypada przytoczyć chociażby tezę Trybunału, że ryzyko działalności gospodarczej powinno uwzględniać również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Ponadto zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym chociażby w wyroku z 03 grudnia 2002r. (P 13/02) pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły, zdaniem Trybunału, niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych. Ponadto skutki rozbieżności muszą być istotne dla adresatów norm prawnych i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania, występować w pewnym nasileniu.

W szeregu orzeczeń Trybunał uznaje także dopuszczalność, w wyjątkowych okolicznościach, wprowadzania odstępstw nie tylko od zasady odpowiedniego *vacatio legis*, a nawet zakazu działania prawa wstecz (*lex retro non agit*), „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”. Wypada również wskazać na ważną tezę chociażby w wyroku z 08 kwietnia 1998 r. (K.10/97), iż ochrona praw słusznie nabytych dotyczy ochrony przed spowodowaniem szkody rzeczywistej (*damnum emergens*) i nie odnosi się do zysku utraconego.

Zdaniem Trybunału sama zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony praw nabytych dotyczy zarówno praw skonkretyzowanych w określonej decyzji, jak i wynikających wprost z ustawy, nadto zaś – maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania dostatecznie usprawiedliwione i racjonalne (wyrok 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99).

Pozytywnie należy ocenić ideę Trybunału, iż adresatem uprawnień wynikających z zasady wolności działalności gospodarczej nie może być państwo i inne in-

stytucje publiczne, 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. Na akceptację zasługuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony m.in. w uzasadnieniu wyroku z 7 maja 2001 r. (K.19/00), iż z art. 20 Konstytucji wynika wniosek, że prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej powinno mieć charakter wyjątku, zaś jej uzasadnieniem powinna być realizacja innych wartości konstytucyjnych, w szczególności powinno służyć zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki rynkowej i zrównoważonemu rozwojowi (art. 5 Konstytucji). Działalność państwa nie może naruszać zasady swobodnej konkurencji jako fundamentu gospodarki rynkowej, co wiąże się z zakazem preferencji dla podmiotów państwowych. Słusznym wydaje się rozumienie jako jednego z aspektów wolności działalności gospodarczej zakazu rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i nienaruszania praw „prywatnych” podmiotów gospodarczych.