

WOLNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I JEJ OGRANICZENIA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

1. Uwagi historyczne

Idea wolności działalności gospodarczej ma swoje źródła doktrynalne w ideologii liberalizmu, stanowiącej „klasyczną ideologię wczesnego kapitalizmu”, „wyznanie wiary młodej burżuazji”. Chociaż rozwój liberalizmu przypada na wiek XIX, to narodzin ideologii liberalizmu upatruje się powszechnie już w epoce Oświecenia, a genezy jego idei – w Anglii w drugiej połowie XVII wieku¹. Ideowych źródeł liberalizmu w epoce Oświecenia należy poszukiwać w nurcie „naturalistycznego i racjonalistycznego indywidualizmu” (drugi z nurtów to „antyindywidualistyczny historyzm”), bliskim zwłaszcza grupie francuskich encyklopedystów².

Wolność jednostki i ściśle związana z nią własność – to dwie główne idee encyklopedystów, mające swoje korzenie w prawie naturalnym. Są to idee ściśle ze sobą związane, gdyż podkreśla się, że własność winna być wolna, wykorzystywana przez właściciela dla celów produkcji (Holbach), polegająca na wolności obrotu „wolnym majątkiem” w sferze gospodarczej i społecznej swobody (Diderot), zwłaszcza dla celów przemysłowych i handlowych. Wolność i własność są więc prawami nierozdzielnie związanymi ze sobą; bowiem własność polega na tym, że „każdy człowiek może swobodnie wedle własnego upodobania rozporządzać swoimi dobrami, swoim kapitałem, dochodem i przemysłem”³.

Fundamentalne dokumenty z okresu Rewolucji Francuskiej odzwierciedlają te idee Oświecenia. W Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (26 sierpnia 1789 r.) wolność wykonywania działalności gospodarczej zawiera się w ogólnym pojęciu wolności człowieka oraz wolnym wykonywaniu własności, która „jest prawem świętym i nienaruszalnym”, której nikt nie może być pozbawiony, chyba że „dla ko-

1 J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973, wyd. PWN, s. 326.

2 K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Od państwa niewolniczego do rewolucji burżuazyjnych*, Warszawa 1968, wyd. PWN, s. 347.

3 *Ibidem*, s. 390–393.

nieczności publicznej” ustalonej w sposób legalny (przez ustawę) oraz za słusznym, wcześniejszym odszkodowaniem. Wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi uznała Deklaracja, stanowiąca preambułę do Konstytucji z 3 września 1791 r., za naturalne i niezbywalne prawa człowieka, których utrzymanie jest „celem” każdej organizacji politycznej”. W Konstytucji z 15–16 lutego 1793 r. wolność działalności gospodarczej wyłania się wyraźniej z wolności dysponowania własnością oraz z ogólnej idei wolności jednostki. „Prawo własności – czytamy tutaj – polega na tym, że każdy człowiek jest władny dysponować według swego uznania swoimi dobrami, kapitałami, dochodami i swoim przemysłem” (art. 18), a także, że „nie może być zakazany żaden rodzaj pracy, handlu, kultury”. „Może on produkować, sprzedawać i przewozić wszelki rodzaj produkcji”⁴.

Rozwój kapitalizmu w XIX wieku i związane z tym powszechne umacnianie się ideologii liberalizmu spowodowały, że wolność działalności gospodarczej, stanowiąca jedną z idei pochodnych przyrodzonej, naturalnej wolności jednostki – stała się czymś oczywistym, nie wymagającym odrębnego podkreślenia czy utrwalania w dokumentach społecznie ważnych, lub szczególnych aktach normatywnych. Wolność działalności gospodarczej była bowiem czymś bezdyskusyjnym w systemach społeczno-ekonomicznych, opartych na faktycznej wolności działania jednostek w sferze gospodarczej, wywodzonej z „wolnej własności”; w systemach tworzących mechanizm inicjatyw gospodarczych i swobodnej konkurencji. Trafnie zauważa L. Garlicki, że efektem tego była także pewna tendencja w ówczesnym konstytucjonalizmie, iż przez długi czas wolność działalności gospodarczej nie miała swego zagwarantowania w konstytucjach⁵. Wolność działalności gospodarczej stanowiła bowiem, obok poszanowania własności, na tyle oczywistą i podstawową zasadę porządku gospodarczego, że jej regulacja normatywna nie wymagała już odrębnego unormowania na poziomie konstytucyjnym. Jednakże regulacja taka stała się potrzebna, gdy uznano za konieczne ograniczanie wolności gospodarczej dla ochrony takich wartości jak „sprawiedliwość” czy „dobro wspólne”⁶. W ten sposób doszło do pierwszych regulacji konstytucyjnych w okresie międzywojennym: w konstytucji weimarskiej z 1919 r., a później w konstytucji Irlandii z 1937 r. Powyższego poglądu o zjawisku braku bezpośrednich regulacji konstytucyjnych zasady wolności działalności gospodarczej w XIX wieku nie zmienia ani regulacja prawna zawarta w konstytucji Królestwa Wirttembergii z 1819 r., ani konstytucja re-

4 Omawiane dokumenty w: M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris 1981, éd. PUF, s. 9–10, s. 37; *passim*.

5 M. Zdyb ocenia jednak, że „zasada wolności działalności gospodarczej znalazła stosunkowo wcześniej swoje normatywne odzwierciedlenie” przywołując edykt Turgota z 1774 r. oraz dekret Allarda z 1791 r. – zob: M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001 r., Wyd. Zakamycze, s. 43–45.

6 L. Garlicki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005 r., Wydawnictwo Sejmowe, s. 1.

publikańska we Francji z 1848 r., która w art. 13 gwarantowała „obywatelom wolność pracy i przemysłu”⁷.

W Polsce zasadę wolności działalności gospodarczej odnaleźć można w Konstytucji z 17 marca 1921 r. w treści normatywnej szerszej określonej wolności sformułowanej jako „wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności” (art. 101). Wolność tę mogła ograniczyć tylko ustawa. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. nie odnosiła się już do wolności gospodarczej.

Zmiany ustrojowe, jakie dokonywały się w Polsce w roku 1989 spowodowały, że gdy na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w zasadniczy sposób zmieniono zasady ustroju politycznego i gospodarczego, w art. 6 Konstytucji zamieszczono *expressis verbis* przepis głoszący, iż „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności”, a także, iż „ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”. Warto jednak nadmienić, że konstytucyjną regulację wolności działalności gospodarczej poprzedziła ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej, która „przetarła szlak” dla późniejszej regulacji konstytucyjnej.

Dyskusje konstytucyjne w okresie przygotowywania nowej konstytucji dotyczyły również zagadnień ustroju społeczno-gospodarczego, które zresztą znajdowały się „w centrum uwagi od początku dyskusji konstytucyjnej w Polsce”, aczkolwiek poglądy w tej materii byłyby bardzo zróżnicowane: „od negowania potrzeby konstytucyjnej regulacji tych zagadnień, do uznawania konieczności umieszczenia w konstytucji rozbudowanych przepisów dotyczących problematyki społecznej i ekonomicznej”⁸.

Dalece posunięte rozbieżności poglądów panowały też w dyskusji nad zagadnieniem wolności działalności gospodarczej, co odzwierciedlały przedłożone projekty konstytucji. W początkowo przygotowywanych projektach odnoszono się do zasady wolności działalności gospodarczej w sposób bardzo niejednolity, bez odwoływania się do dorobku nauk prawnych, a różnice terminologiczne i brak terminologicznej konsekwencji w obrębie tych samych projektów, odzwierciedlały różne inspiracje ideowe, różnice w poglądach politycznych, ale także różny poziom przygotowania do uczestnictwa w tak fundamentalnej działalności normatywnej, jaką jest projektowanie konstytucji. W projektach była więc mowa o: – prawie do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej; – prawie do wolności działalno-

7 Zob. M. Duverger, *op. cit.*, s. 139. Nie zaś „wolność handlu i przemysłu” – zob. C. Kosikowski, *Zasada wolności działalności gospodarczej*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe 1998, s. 217.

8 S. Bożyk, *Regulacja ustroju społeczno-gospodarczego w projektach Konstytucji RP*, w: *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski, Białystok 1996, wyd. Temida2, s. 29.

ści gospodarczej; – wolności działalności gospodarczej; – swobodzie działalności gospodarczej. Projekty i dyskusja odzwierciedlały niekiedy różnice w pojmowaniu konstrukcji prawa i wolności, różnice w pojmowaniu „działalności gospodarczej” oraz w poglądach na ograniczenie wolności gospodarczej⁹. Nie ułatwiało to osiągnięcia porozumienia, a produkt końcowy, zamieszczony w przepisach obowiązującej Konstytucji, jest w pewnej mierze odbiciem różnic stanowisk w czasie przygotowywania konstytucji¹⁰.

Jednak trzeba stwierdzić, że trudności w opracowaniu normatywnym wolności działalności gospodarczej na poziomie konstytucyjnym wynikały również (co sygnalizowaliśmy wyżej) z braku jednoznacznych tradycji w konstytucjonalizacji wolności działalności gospodarczej.

2. Wolność działalności gospodarczej w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Efektom prac Komisji Konstytucyjnej stało się bezpośrednie ujęcie zagadnienia wolności działalności w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. Na fakt ten wpłynęły niewątpliwie w zasadniczy sposób powojenne doświadczenia z okresu PRL, związane z dominacją państwa w gospodarce, odgórnie sterowanej i z tłumieniem inicjatywy gospodarczej jednostek. Doświadczenia te, dotyczące zresztą nie tylko Polski, dyktowały konieczność prawnego zagwarantowania wolności działalności gospodarczej na poziomie konstytucyjnym. Nie jest przypadkiem, że konstytucjonalizacja wolności działalności gospodarczej nastąpiła we wszystkich krajach europejskich (choć w sposób zróżnicowany), które porzuciły komunistyczny system ustrojowy i związany z nim typ gospodarki.

Wolność działalności gospodarczej została bezpośrednio wzmiankowana w dwu przepisach Konstytucji RP z 1997 r. (dalej: Konstytucja): w art. 20 oraz w art. 22 dotyczącym ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 20 „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast art. 22 głosi, że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto pogląd, że obydwa te artykuły należy odczytywać łącznie oraz, że to przede

9 J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, w: *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 4/2001, s. 18–20.

10 Zob. też: R. Chruściak, *Projekty Konstytucji (1993–1997) cz. I i II*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe.

wszystkim art. 20 statuuje wolność działalności gospodarczej, a art. 22 dotyczy przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej¹¹.

Nie będziemy szerzej analizować treści normatywnej wolności działalności gospodarczej, jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego, w decydującym stopniu konkretyzowanych przez ustawodawstwo; aktualnie zwłaszcza przez obowiązującą ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która w szczególności definiuje „działalność gospodarczą”, pojęcie „przedsiębiorcy” oraz określa zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Problematyka ta posiada już dzisiaj obszerną literaturę, w znacznej mierze leżącą na obszarze prawa gospodarczego. Natomiast warto zwrócić uwagę na status konstytucyjny wolności działalności gospodarczej i relację wspomnianych wyżej przepisów z innymi przepisami konstytucyjnymi, zwłaszcza w odniesieniu do ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Spojrzenie na bezpośrednią regulację konstytucyjną wolności działalności gospodarczej (art. 20, art. 22) przez pryzmat doktrynalnej genezy tej wolności wskazuje, iż jej wyodrębnienie ze wspólnego historycznego pnia doktrynalnego musiało doprowadzić do pewnego zawężenia treści normatywnych, oddzielenia ich od wspólnego rodowodu historycznego. Dotyczy to zwłaszcza oddzielenia jej od ogólnego pojęcia wolności człowieka oraz od wolności własności, z którą historycznie tak ściśle była związana. Zamysł Konstytuanty można ocenić jako trafny, skoro był nieuchronny, a ponadto konieczny również dla ustawodawstwa konkretyzującego funkcjonowanie działalności gospodarczej; może ono bowiem być dzięki takiej konstrukcji bardziej jednoznacznie ukierunkowane i nie zajmować się zagadnieniami pośrednio związanymi z zagadnieniem wolności gospodarczej (np. problematyka własności).

Jednakże to, co było zabiegiem koniecznym z powodu potrzeby wyodrębnienia tak pojmowanej wolności działalności gospodarczej, musi być zrekompensowane w procesie wykładni systemowej Konstytucji. Bowiem nie wszystkie treści normatywne związane z wolnością działalności gospodarczej wynikają z art. 20 i art. 22 (zwłaszcza z art. 20), jeśli weźmie się pod uwagę, że wolność działalności gospodarczej stanowi w świetle art. 20 jeden z filarów (obok własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych) społecznej gospodarki rynkowej. Oznacza to, że wolność działalności gospodarczej jest tutaj ujmowana głównie w swym aspekcie publicznoprawnym, jako element gospodarki rynkowej. Nieprzypadkowo więc orzecznictwo Trybunału oraz doktryna upatrują innych aspektów prywatnoprawnych wolności działalności gospodarczej, związa-nych z wolnością jednostki, w art. 30 oraz w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

11 Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5 i cytowane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Wolność działalności gospodarczej wymieniona w art. 20 Konstytucji, a w konsekwencji także w jej art. 22, pojmowana jest przede wszystkim jako zasada ustrojowa, co nie wyklucza tego, że może być źródłem praw podmiotowych jednostki w kontekście mechanizmów gospodarki rynkowej. Jednak pewne treści normatywne wolności działalności gospodarczej, mające charakter prywatnoprawny, związane są ściślej z wolnością jednostki, są jej przejawem. Bliższe są przeto przepisom art. 31 ust. 1 i 2.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wytyczył taką właśnie linię orzeczniczą, eksponując dwa wspomniane aspekty wolności działalności gospodarczej: publicznoprawny i prywatnoprawny. Ponadto Trybunał stwierdził, co można jednoznacznie ocenić jako odwołanie się do wspólnych ideowych korzeni doktrynalnych, że nie tylko art. 20 (statuujący wolność działalności gospodarczej) i art. 22 – dotyczą wolności działalności gospodarczej. „W sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej problematyki” – czynią to również inne normy konstytucyjne – zawarte np. w art. 64 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.¹²

Art. 64 ust. 1 głosi, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Natomiast art. 65 ust. 1 gwarantuje „wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”, zaznaczając, iż wyjątki określa ustawa. Nie ulega wątpliwości, że wolność działalności gospodarczej wymaga zagwarantowania prawa własności, co jest w gruncie rzeczy prawną ochroną wolności własności oraz gwarancji (ochrony prawnej) wolności wykonywania zawodu. Są to więc różne sfery wolności jednostki, wywodzone nieprzypadkowo ze wspólnego pnia ideowego: wolności jednostki w sferze gospodarczej.

Współczesne, węższe niż historyczne pojęcie wolności działania jednostki w sferze gospodarczej, pojęcie „wolności działalności gospodarczej”, pozwala na precyzyjniejsze ustalenie treści normatywnej tak pojmowanej wolności konstytucyjnej, co ma istotne znaczenie dla ustawodawcy oraz dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Bowiernie z tak pojmowanej wolności konstytucyjnej wynikają precyzyjniejsze wskazówki dla ustawodawcy co do zakresu ustawodawstwa dotyczącego działalności gospodarczej oraz precyzyjniejsze wskazówki co do treści normatywnej przepisów stanowiących wzorce kontroli konstytucyjnej w działalności orzeczniczej Trybunału. Jednak nie należy o tych związkach wolności działalności gospodarczej z innymi przejawami wolności jednostki w sferze gospodarczej – zapominać, nie tylko w kontekście rozważań doktrynalnych. Są one ważne dla ustawodawcy, stanowiąc swoistą dyrektywę systemową, aby ustawodawstwo dotyczące działalności gospodarczej było koherentne z ustawodawstwem dotyczącym zasad ochrony własności czy zasad wolności wykonywania zawodu. Są one ważne rów-

12 Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02 (OTK ZU Nr 4A/2003, poz. 33 s. 460).

nież w orzecznictwie Trybunału, gdy wynika to z charakteru rozpatrywanej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny musiał jednak określić zakres przedmiotowy oraz podmiotowy dotyczący wolności działalności gospodarczej. Ponieważ zakres wolności działalności gospodarczej regulowany jest ustawowo, Trybunał określił w gruncie rzeczy pojęcie wolności działalności gospodarczej na gruncie Konstytucji, biorąc pod uwagę, że prawo własności (wolność własności) oraz wolność wykonywania zawodu, to odrębne kategorie konstytucyjne. Trybunał dokonał tego w szczególności w powoływanym wyżej wyroku z 29 kwietnia 2003 r., określając wolność działalności gospodarczej jako możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność ta „ma z założenia zarobkowy charakter”, charakteryzuje ją „pewna ciągłość czynności”, gdyż „działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej ściśle ograniczone w czasie aktywności”. Wolność działalności gospodarczej – wskazywał Trybunał – „polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji”. Mieszczą się w tym działania faktyczne różnego rodzaju, dotyczące produkcji, handlu i usług, a także polegające na „dokonywaniu w sposób „zawodowy” określonych czynności prawnych” (np. prowadzenie przedsiębiorstwa zajmującego się sprzedaż komisową lub działalnością agencyjną)¹³.

Trybunał wypowiadał się też jednoznacznie, iż wolności działalności gospodarczej nie należy odnosić „do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych”. Wolność działalności gospodarczej dotyczy osób fizycznych i innych podmiotów, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi – obywatelowi. Chodzi więc tutaj o osoby fizyczne i podmioty niepubliczne, które mają „prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych mieszczących się ramach prowadzenia działalności gospodarczej”¹⁴.

Takie też jest stanowisko większości doktryny, a wcześniejsze dyskusje, odzwierciedlające dwa różne stanowiska w tej kwestii toczyły się na gruncie po-

13 *Ibidem*, s. 460.

14 Wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 (OTK Nr 4/2001, poz. 82, s. 479). Inne stanowisko zajmuje C. Kosikowski, który uważa, że wolność działalności gospodarczej winna być odnoszona również do państwa i instytucji publicznych, ponieważ w przeciwnym razie naruszałoby to konstytucyjną zasadę równości wobec przedsiębiorców publicznych. Zob. C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, Wyd. Sejmowe, s. 42. Jednakże, jak się wydaje, realizacja zasady równości to inna kwestia.

przedniego stanu regulacji konstytucyjnej¹⁵. Bowiern – jak wyjaśnia L. Garlicki – art. 6 Konstytucji RP, wprowadzony ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL gwarantował „swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności”¹⁶.

Nie wydaje się jednak, aby także na tle poprzedniej regulacji konstytucyjnej wolność działalności gospodarczej mogła być odnoszona do państwa czy w ogóle do władz publicznych. Wynika to z oczywistego, przeciwstawnego położenia wszelkich władz publicznych i podmiotów prawnych niepublicznych (prywatnych). Wszelkie bowiem poszerzenie kompetencji władz publicznych w sferze gospodarczej (działających zgodnie z zasadą legalizmu, na podstawie prawa) oznacza zarazem ograniczenie wolności gospodarczej podmiotów prywatnoprawnych (osób fizycznych i osób prawnych). Nie istnieje więc wolność gospodarcza władz publicznych, gdyż jest to przekazana na podstawie ustaw (i w pewnej mierze aktów podstawowych) sferakompetencji władz publicznych. Zakres tej kompetencji jest zarazem zakresem ograniczenia wolności gospodarczej podmiotów niepublicznych¹⁷.

Jednak ma rację L. Garlicki, gdy ocenia, że takie podejście, przypisujące wolność działalności gospodarczej podmiotom władzy publicznej wzięło się stąd, że dopiero na gruncie Konstytucji z 1997 r. precyzyjne jest rozróżnienie wolności działalności gospodarczej jako zasady ustrojowej oraz jako prawa podmiotowego, co umożliwiło zrozumienie, że „wolność działalności gospodarczej, rozumiana jako prawo podmiotowe, nie może być odnoszona do sytuacji podmiotów publicznych, które nie mogą być nosicielem konstytucyjnych praw podmiotowych”¹⁸.

Aczkolwiek w literaturze akcentuje się niekiedy, iż z art. 20 i art. 22 Konstytucji wynika przede wszystkim zasada ustrojowa (ustroju społeczno–gospodarczego)¹⁹, to pogląd, iż z przepisów tych, a zwłaszcza z art. 22, można wyprowadzić również wolność gospodarczą rozumianą jako prawo podmiotowe, wydaje się w pełni zasadny. Powyższe przepisy pełnią więc dwojaką funkcję. Pogląd taki ugruntowuje się w doktrynie²⁰.

W tym kierunku poszło również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma jednak, co sygnalizuje L. Garlicki, pełnej zgodności co do treści normatywnej

15 Zob. omówienie tych dyskusji w: A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001 r., *Wyd. Sejmowe*, s. 111–115.

16 L. Garlicki, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 9. Tamże cytowana literatura dotycząca takiego stanowiska.

17 Zob. rozważania o zasadzie domniemania wolności jednostki i „wolnościach publicznych” – A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, *Wyd. Temida2*, wyd. II, s. 50–53; *passim*.

18 L. Garlicki, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 9.

19 Zob. K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, w: *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. III, 1998 r., s. 46.

20 Zob. np. L. Garlicki, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 6–9; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej*, w: *Studia Iuridica Toruniensia*, t. II, red. E. Kustra, Toruń 2002, s. 9–10.

wolności działalności gospodarczej pojmowanej jako prawo podmiotowe, w szczególności w odniesieniu do swobody umów (swobody kontraktowania). Traktowana jako element wolności działalności gospodarczej, swoboda umów postrzegana była w orzecznictwie Trybunału jako składnik treści normatywnej art. 22 Konstytucji, mimo że znajduje się on poza rozdziałem II poświęconym prawom, wolnościom i obowiązkom obywatelskim. Art. 22 (w związku z art. 20) statuuje bowiem (i określa ograniczenia) *expressis verbis* nazwanej wolności – wolności działalności gospodarczej²¹.

Wspomniany wyrok Trybunału z 29 kwietnia 2003 r. wiązał swobodę umów, jako element wolności działalności gospodarczej, z art. 31 ust. 2, wyprowadzając ją z ogólnej i bogatej w treści normatywne idei wolności człowieka. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że przepisy rozdziału I Konstytucji mają w sferze wolności i praw jednostki znaczenie subsydiarne, jako uzupełnienie norm umieszczonych w rozdziale II; że wyprowadzenie wolności lub praw z rozdziału I może nastąpić w sytuacji, gdy regulacje wolności lub praw zawarte w rozdziale II są niewystarczające lub też, że normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują daną problematykę. Na tle powyższych założeń Trybunał uznał, że zasada swobody umów „rozpatrywana być powinna w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji)”. Trybunał stwierdził też, że zasada swobody umów jest normą z obszaru prawa prywatnego, nie ma charakteru normy prawa publicznego i nie powinna być traktowana jako pochodna klasycznych wolności „dotyczących relacji władz publicznych i jednostek w niektórych sferach życia, ale ogólnej konstytucyjnej proklamacji wolności człowieka”. Zasada swobody umów w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy wszystkich umów zawieranych przez podmioty praw i wolności, natomiast zasada wolności gospodarczej dotyczy tylko podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i umów zawieranych w ramach takiej działalności. Stąd też, chociaż zakresy tych pojęć częściowo się pokrywają, to jednak pojmowana ogólnie swoboda umów regulowana jest na płaszczyźnie konstytucyjnej przede wszystkim przez art. 31 ust. 2 Konstytucji²².

3. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Rozróżnienie istoty konstytucyjnych praw od istoty konstytucyjnych wolności, oraz wynikająca z charakteru każdej wolności konstytucyjnej zasada domniemania wolności – związana z każdym podmiotem, który jest nosicielem wolności konstytucyjnej powodują, że winna być respektowana zasada „*in dubio pro liberate*”

21 Tak: L. Garlicki, *Konstytucja...*, op. cit., s. 8–9; zob. też przytoczone tam orzecznictwo TK.

22 Cyt. wyżej orzeczenie, OTK ZU Nr 4a/2003, poz. 33, s. 462.

oznaczająca, że w razie wątpliwości co do możliwości działań w określony sposób, podmiot do takiej wolności „uprawniony” może w taki sposób działać. Konkluzja taka wydaje się być oczywista, aczkolwiek znalazła również wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²³.

Jednakże wszelka wolność konstytucyjna nie ma charakteru absolutnego i może być prawnie ograniczona, przy spełnieniu określonych warunków. Dotyczy to także wolności działalności gospodarczej. Warto rozwinąć tę kwestię na tle regulacji, wynikającej z Konstytucji z 1997 r., aczkolwiek zagadnienie to było już przedmiotem publikacji naukowych i wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Bezpośrednio do zagadnienia ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnosi się art. 22 Konstytucji RP. Wcześniejsza analiza doprowadziła do wniosku, iż łącznie z art. 20, bezpośrednio statuującym w Konstytucji wolność działalności gospodarczej, art. 22 dotyczy nie tylko zasady ustrojowej, ale również prawa podmiotowego. Przyjmując więc systemową interpretację art. 20 i 22 można stwierdzić, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej, ujęte w art. 22 Konstytucji, dotyczy zarówno ograniczenia wolności działalności gospodarczej jako zasady ustrojowej, jak i ograniczenia jej jako prawa podmiotowego. Oznacza to, że (jak głosi art. 22) „tylko w drodze ustawy” i „tylko ze względu na ważny interes publiczny” można ograniczyć wolność działalności gospodarczej jako zasadę ustrojową, ale także jako wynikające z wolności gospodarczej prawo podmiotowe. Co się tyczy ograniczenia wolności działalności gospodarczej jako zasady ustrojowej – to zagadnienie tego dotyczy bezpośrednio tylko art. 22 Konstytucji. Natomiast ograniczenia wolności działalności gospodarczej jako prawa podmiotowego dotyczy także art. 31 ust. 3, zawarty w rozdziale II Konstytucji i odnoszący się do ograniczania wszystkich praw i wolności obywatelskich, również znajdujących się poza tym rozdziałem, a więc odnoszący się także do wolności działalności gospodarczej z art. 20 i 22 Konstytucji. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, co już „*prima facie*” można ocenić, stanowi klauzulę generalną określającą przesłanki ograniczeń dotyczące wszystkich praw i wolności konstytucyjnych; natomiast art. 22, określający przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest klauzulą szczegółową.

Warto bliżej przyrzeć się relacji między klauzulą generalną z art. 31 ust. 3 Konstytucji i klauzulą szczegółową ograniczenia wolności działalności gospodarczej z art. 22 Konstytucji, chociaż problem ten był stosunkowo często poruszany w literaturze przedmiotu. Natomiast poza obszarem naszych rozważań pozostanie problem szerszy: charakter „*lex generalis*”, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji odniesionej do wszystkich sytuacji konstytucyjno–normatywnych praw i wolności konstytucyjnych, a nie tylko do takiej, gdzie do ograniczenia prawa lub wolności odnosi się klauzula szczegółowa, jak to jest w przypadku art. 22 Konstytucji. Poza

23 Np. w uzasadnieniu wyroku z 28 stycznia 2003 r., syg. akt K 2/02 (OTK ZU Nr 1A/2003, poz. 4).

obszarem rozważań znajduje się więc problem czy art. 31 ust. 3 stanowi samoistną podstawę do ustanowienia ograniczeń²⁴.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji głosi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie”; podobnie jak art. 22, w świetle którego „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy”. W kwestii tego warunku obydwa przepisy się nie różnią, co jest oczywiste. Wymóg, aby ograniczenie wolności (także wolności działalności gospodarczej) mogło nastąpić tylko w akcie prawnym o randze ustawowej (nie niższym), może być skądinąd konsekwencją dedukowania takiej normy z systemowej wykładni Konstytucji, w której zasada suwerenności (art. 4 ust. 1 Konstytucji) i zasada przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2 Konstytucji) odgrywają kluczową rolę. Jeśli bowiem z zasady suwerenności wynika, że źródłem władzy publicznej jest naród, a sprawowanie władzy może się odbywać bezpośrednio, lecz także przez przedstawicieli, to ograniczenie praw i wolności ustanawianych przez Konstytucję, będącą przejawem najwyższej woli suwerena, zapisanej w najwyższym prawie RP jakim jest Konstytucja (art. 8 ust. 1) – to ograniczenie takich praw i wolności może nastąpić tylko w akcie prawnym będącym dziełem przedstawicieli narodu (mogą reprezentować suwerena) i tylko z zachowaniem warunków (przesłanek) ustanowionych w samej Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje pozostałe warunki ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych. Ograniczenia takie mogą następować tylko w celu ochrony takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej lub ochrona wolności i praw innych osób. Ograniczenia muszą też być konieczne w świetle koncepcji demokratycznego państwa („konieczne w demokratycznym państwie”). Ograniczenia nie mogą również naruszać istoty wolności i praw – stanowi omawiany przepis. Gdyby bowiem tak było, oznaczałoby to, że przedstawiciele narodu (reprezentanci suwerena) faktycznie znoszą dane prawo lub wolność, przekraczając upoważnienie suwerena wyrażone w Konstytucji. Jak widać – w szczególności warunki dotyczące ustawowego ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw – to konsekwencje wynikające ze spójnej doktryny konstytucyjnej, w świetle której konstytucja współczesnego państwa demokratycznego i prawnego stanowi najwyższy przejaw woli suwerena (narodu, społeczeństwa obywatelskiego), a nie tylko jego reprezentantów. Oznacza to zarazem między innymi

24 Zob. J. Zakolska, Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy Nr 5/2005, s. 13–15 i prezentowane tam stanowiska w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

przyjęcie założenia, że udział suwerena w przyjęciu konstytucji winien być kreatywny (referendum konstytucyjne), a wola suwerena jest związana konstytucją²⁵.

Relacja między art. 22 a art. 31 ust. 3 Konstytucji rodzi w szczególności pytanie co do relacji między materialnymi przesłankami ograniczenia ustawowego wymienionymi w art. 31 ust. 3 a przesłanką materialną ograniczenia ustawowego wskazaną w art. 22 („ważny interes publiczny”). Nie ulega wątpliwości, że art. 22 oraz przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji należy rozpatrywać łącznie, posługując się regułami wykładni systemowej. Teza, iż ograniczenia wolności działalności konstytucyjnych wynikające z art. 31 ust. 3 odnoszą się także do ograniczenia wolności gospodarczej, zawartego w art. 22 Konstytucji wydaje się być powszechnie przyjmowana w literaturze. Widoczna jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast konkluzje wynikające z uwzględniania obydwu przepisów przy dokonywaniu wykładni ograniczenia wolności gospodarczej w świetle Konstytucji – są różne.

Należy podzielić pogląd, że „unormowanie art. 31 ust. 3 więc odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności”²⁶. W odniesieniu do wolności działalności gospodarczej z art. 22 Konstytucji oznacza to, że właśnie ten artykuł stanowi „*lex specialis*” w relacji z art. 31 ust. 3 („*lex generalis*”), który określa konstytucyjne przesłanki ograniczenia odnoszące się do wszystkich praw i wolności, a więc także do wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22. Przyjęcie ustalenia, że relacja między art. 31 ust. 3 a art. 22 Konstytucji, w zakresie przesłanek ograniczenia wolności konstytucyjnych i ich konsekwencji to relacja między „*lex generalis*” a „*lex specialis*”, wymaga jednak wyprowadzenia z takiego ustalenia wszystkich konsekwencji.

Z brzmienia art. 22 Konstytucji wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne „tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Takie określenie konstytucyjnej przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej w art. 22 oznacza, iż stanowi ona klauzulę szczególną względem art. 31 ust. 3 Konstytucji, która zawsze winna być spełniona, aby ograniczenie ustawowe było zgodne z Konstytucją. Art. 31 ust. 3 określa jednak również inne konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a mianowicie: uwzględnienie zasady proporcjonalności (ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie), nienaruszalność istoty wolności i praw, a także określenie wymienionych taksatywnie (wspomnianych wcześniej) przesłanek materialnych ograniczenia.

Uzasadnione jest, jak się wydaje, przyjęcie ogólnej zasady, iż przepis art. 31 ust. 3 odnoszony do wszystkich praw i wolności, także tych spoza rozdziału II

25 Zob. A. Jamróz, *Demokracja konstytucyjna – kilka konsekwencji dla systemu prawa*, w: *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, Białystok 2001, wyd. Temida 2.

26 L. Garlicki, *Konstytucja...*, *op. cit.*, t. III, Warszawa 2003 r., s. 15, zob. też cytowaną tam literaturę.

Konstytucji, spełnia rolę uzupełniającą w odniesieniu do art. 22, co jest konsekwencją uznania art. 22 za „*lex specialis*”. Oznacza to również, że zastosowanie znajdują wszystkie te przesłanki z art. 31 ust. 3, które nie pokrywają się z uregulowaniem szczegółowym ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zawartym w art. 22. Interpretacja taka akcentuje funkcje gwarancyjne art. 31 ust. 3 Konstytucji.²⁷

Powyższa zasada jest klarowna w odniesieniu do tych przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które nie są w ogóle zawarte w art. 22. Tak więc, uwzględniając przepis art. 31 ust. 3, ograniczenie ustawowe wolności działalności gospodarczej, ze względu na ważny interes publiczny, może nastąpić tylko wówczas, gdy jest to konieczne („w demokratycznym państwie”) oraz gdy nie narusza to istoty wolności działalności gospodarczej. Określenie interesu publicznego jako „ważnego” samo w sobie zawiera ocenę, wiąże się z zasadą proporcjonalności (powrócimy do tego jeszcze) sformułowaną w sposób szczególny na tle art. 22. Chodzi jednak o ważny interes publiczny, a także zachowanie warunku z art. 31 ust. 3, iż ograniczenie takie musi być konieczne w kontekście zasad państwa demokratycznego. Warunki powyższe dotyczące ograniczeń na gruncie art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy traktować koniunktywnie, ale funkcja ograniczenia z art. 31 ust. 3 jest uzupełniająca w stosunku do tej z art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej z art. 22 nie może również naruszać istoty tej wolności, czyli prowadzić do likwidowania wolności działalności gospodarczej na drodze ustawowej. Takie stanowisko wydaje się w pełni zasadne, chociaż orzecznictwo Trybunału nie udzieliło dotąd odpowiedzi, czy zakaz naruszania istoty praw i wolności (art. 31 ust. 3) należy odnieść również do wolności działalności gospodarczej²⁸.

Relacja między art. 22 a art. 31 ust. 3 Konstytucji staje się mniej klarowna, gdy odniesiemy ją do materialnych przesłanek ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, tzn. do zagadnienia relacji między „ważnym interesem publicznym” określonym w art. 22 a przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny etc.).

Trudno w pełni zaakceptować pogląd A. Domańskiej, iż materialna przesłanka z art. 22 Konstytucji stanowi „ogólnie określoną merytoryczną przesłankę ograniczenia” („ważny interes publiczny”), a „treść ważnego interesu publicznego wypełniają wartości wymienione w art. 31 ust. 3”, ponieważ „art. 22 wyraża ogólną zasadę ustroju gospodarczego, natomiast art. 31 ust. 3 ją konkretyzuje, wskazując szczegółowe przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywatelskich”²⁹. Uznaliśmy bowiem, że art. 22 pełni dwie funkcje; jest nie tylko zasadą ustrojową, ale odnosi się także do prawa podmiotowego. Rozważania dotyczące relacji między

27 Tak L. Garlicki, *Konstytucja... op. cit.*, t. III, s. 17.

28 L. Garlicki, *Konstytucja... op. cit.*, t. IV, s. 15. Takie stanowisko zajmuje również P. Wieczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, wyd. Liber, s. 35.

29 A. Domańska, *op. cit.*, s. 117.

art. 22 a art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszą się więc także do ograniczeń wolności działalności gospodarczej traktowanej jako prawo podmiotowe. Można zauważyć, że klauzula „ważnego interesu publicznego” byłaby w zasadzie zbędna, gdyby art. 22 nie zawierał innych treści normatywnych niż te, które są zawarte w art. 31 ust. 3. Uwzględniając zasadę racjonalnego ustawodawcy należy więc przyjąć, że „ważny interes publiczny”, jako materialna przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zawiera też inne treści normatywne niż te, które wynikają z materialnych przesłanek ustawowego ograniczania praw i wolności, zawartych w art. 31 ust. 3.

K. Wojtyczek, zwracając uwagę, że trudności interpretacyjne dotyczące problemu ograniczania praw i wolności konstytucyjnych wynikają z niejasnej funkcji art. 31 ust. 3 w świetle innych przepisów konstytucyjnych, wyciąga konsekwentnie wnioski z poglądu, że przepis art. 31 ust. 3 ma zastosowanie także do praw i wolności zagwarantowanych w innych rozdziałach Konstytucji, a więc także do ograniczenia wolności działalności gospodarczej z art. 22 i prawa własności (art. 21).

W rezultacie – jego zdaniem – ograniczanie wolności działalności gospodarczej winno uwzględnić ochronę wartości zawartych w przesłankach materialnych art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także przesłankę „ważnego interesu publicznego” wynikającą z art. 22. Treść normatywna tej przesłanki nie musi się mieścić w wartościach (przesłankach materialnych) wymienionych w art. 31 ust. 3. Stanowisko to wydaje się trafne, bo konsekwentnie uwzględnia ustalenie, że art. 22 stanowi „*lex specialis*” wobec art. 31 ust. 3 oraz uwzględnia wspomniane wcześniej dyrektywy wynikające z zasady racjonalnego ustawodawcy. W rezultacie takiego poglądu ochrona wolności działalności gospodarczej istotnie będzie słabsza, przy dopuszczalnym szerszym zakazie ingerencji władzy publicznej. Bo – jak trafnie uzasadnia autor – o wyborze polityki gospodarczej i społecznej, a zarazem zakresie interwencjonizmu państwa, rozstrzyga opcja polityczna wynikająca z rezultatu wyborów parlamentarnych³⁰.

W literaturze wskazuje się, że klauzula generalna „ważnego interesu publicznego” ma oparcie w fundamentalnych wartościach wpisanych w treści normatywne przepisów Konstytucji; wartościach wychodzących poza te, które są wskazane w art. 31 ust. 3. Zdaniem M. Zdyba „niewątpliwie kluczowe znaczenie dla kształtowania treści wolności gospodarczej oraz jej granic ma взгляд na godność człowieka, interes publiczny, a zwłaszcza jego najpełniejsze wcielenie, tj. dobro wspólne”. Zwłaszcza art. 1, a także art. 30 Konstytucji zawierają treści normatywne pomocne dla określenia interesu publicznego, co można odczytać także z niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego³¹. Bez względu na zakres akceptacji takiego stanowiska należy zgodzić się z poglądem, że przywołane tutaj przepisy Konstytucji

30 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999 r., wyd. Zakamycze, s. 84–85; *passim*.

31 M. Zdyb, *op. cit.*, s. 53.

mogą być pomocne w określeniu ważnego interesu publicznego, co będzie już należeć do Trybunału. Jest to potwierdzenie poglądu, że treść normatywna klauzuli „ważnego interesu publicznego” może wychodzić, na gruncie systemowej interpretacji Konstytucji, poza treści normatywne wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W literaturze dotyczącej ograniczenia ustawowego praw i wolności konstytucyjnych zwraca się uwagę, że wykładnia systemowa wymaga, aby uwzględnić też ochronę wartości zawartych w innych przepisach konstytucyjnych, poza art. 31 ust. 3 i poza przepisami szczególnymi wyrażającymi szczegółową klauzulę ograniczającą (jak art. 21 i art. 22). Jest to założenie trafne, gdyż np. realizacja wolności działalności gospodarczej może wiązać się z realizacją praw lub wolności wynikających z innych przepisów Konstytucji, np. z art. art. 64, 65, 68 i 74. Problem ten wymagałby odrębnej, pogłębionej analizy. Jednakże należy przyjąć założenie, że uwzględnianie takich przepisów, związanych ze wskazanymi przepisami dotyczącymi bezpośrednio ograniczenia wolności działalności gospodarczej będzie możliwe tylko w sposób niesprzeczny z normami wynikającymi z art. 22 oraz 31 ust. 3 Konstytucji³². W świetle takiego założenia trudno zgodzić się z analizą, w której dopuszcza się, aby przepisy pomocnicze związane z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej były traktowane w sposób równorzędny z przepisami art. 22 i art. 31 ust. 3 przy ustalaniu dopuszczalności ustawowych ograniczeń tej wolności; a nawet mogłyby uchylać (derogować „*ad hoc*”) „ważny interes publiczny” z art. 22 Konstytucji³³.

Konkludując należy stwierdzić, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej (jako prawa podmiotowego) w świetle Konstytucji należy rozpatrywać w świetle art. 22 i art. 31 ust. 3, przy przyjęciu ogólnego założenia, że art. 22 stanowi „*lex specialis*” względem art. 31 ust. 3 mającego charakter klauzuli generalnej. W rezultacie ustawowe ograniczenie tej wolności winno uwzględniać przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 mające charakter gwarancyjny: ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie (zasada proporcjonalności) oraz nie może naruszać istoty wolności działalności gospodarczej. Ograniczenie takie, dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny, może być ustawowo dokonywane ze względu na przesłanki (wartości) wskazane w art. 31 ust. 3, jak i na podstawie „ważnego interesu publicznego”, wychodzącego w swych treściach normatywnych poza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże wówczas musi być wyprowadzone, zgodnie z regułami wykładni systemowej, a w sposób dopełniający i wyjątkowy także z uwzględnieniem wykładni funkcjonalnej, na gruncie przepisów Konstytucji.

32 Podobnie K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 85.

33 Tak J. Ciapała, *op. cit.*, s. 29.