

**PAULA GURAZDA**

---

Magister prawa, członkini Koła Naukowego Polityki Rozwoju  
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

---

## **Ograniczenie handlu a konstytucyjne prawa i wolności przedsiębiorców**

### **Wprowadzenie**

1 marca 2018 r. weszła w życie ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni<sup>1</sup>. W związku z tym Polska stała się kolejnym europejskim państwem, które wprowadziło ograniczenia handlu. Innymi krajami, które także zdecydowały się na wprowadzenie podobnego zakresowo ograniczenia, są m.in. Niemcy, Austria, Francja i Wielka Brytania<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 466), dalej: ustawa o ograniczeniu handlu.

<sup>2</sup> A. Ochremiak, *Jak wygląda zakaz handlu w niedziele w Europie*, „Gazeta Prawna” 2018 <<https://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1107239,zakaz-handlu-w-niedziele-w-europie.html>> [dostęp: 24.03.2020].

W niemieckim systemie prawnym właściwy przepis odnoszący się do niedzieli jako dnia wolnego od pracy został umieszczony w ustawie zasadniczej. Zakaz handlu w niedziele i dni świąteczne jest zasadą konstytucyjną wynikającą z recypowanego do Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec art. 139 Konstytucji Weimarskiej, który stanowi, że niedziela pozostaje dniem chronionym ustawowo jako dzień wypoczynku od pracy<sup>3</sup>. Jednakże każde państwo europejskie decydujące się na wprowadzenie przedmiotowej regulacji dokonuje tego zgodnie z obowiązującymi procedurami, a co za tym idzie, ograniczenia te wiążą się z pewnymi odmiennościami pod względem podmiotowym, przedmiotowym i czasowym. Każdorazowo przesłanki do wprowadzenia ograniczenia handlu powinno się rozpatrywać przede wszystkim na tle zasad konstytucyjnych zamieszczonych w ustawie zasadniczej określonego państwa. Regulacja możliwości ograniczenia handlu w niedziele nie jest sprzeczna z przepisami unijnymi. Podążając za wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wskazuje się, że „Takie zasady odzwierciedlają niektóre wybory polityczne i gospodarcze, w zakresie, w jakim ich celem jest zapewnienie, aby godziny pracy i wolne od pracy były zorganizowane w taki sposób, aby były zgodne z krajowymi lub regionalnymi cechami społeczno-kulturowymi”<sup>4</sup>, co oznacza, iż regulacje wprowadzające takie ograniczenia możliwości handlu powinny odzwierciedlać polityczne i ekonomiczne wybory państwa, zważywszy jednocześnie na krajowe lub regionalne socjalno-kulturowe cechy charakterystyczne dla obszaru wprowadzanej regulacji.

Zgodnie z art. 1 ustawy o ograniczeniu handlu: „ustawa określa zasady dotyczące ograniczenia handlu, wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta oraz w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy

---

<sup>3</sup> *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)*, B. Banaszak, A. Malicka (tłum.), [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 519–563.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 1989 r. w sprawie *Torfaen Borough Council v B & Q plc.*, C-145/88, ECLI:EU:C:1989:593, eur-lex.europa.eu, zawierający stwierdzenie: „Such rules reflect certain political and economic choices in so far as their purpose is to ensure that working and non-working hours are so arranged as to accord with national or regional socio-cultural characteristics”.

dzień Wielkiej Nocy". Adresatami tej regulacji są przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r.<sup>5</sup>, czyli osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, jakim odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, które wykonują działalność gospodarczą. Adresatami ustawy są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Przepisy ograniczające możliwość handlu w niedziele i inne dni wskazane w ustawie nie dotyczą jednakże każdego typu przedsiębiorcy. W ustawie o ograniczeniu handlu zamieszczono liczne wyjątki od wprowadzonej regulacji zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>6</sup>.

Wprowadzona regulacja wywołała wiele kontrowersji, gdyż jest to istotna zmiana nie tylko prawna, ale także społeczna i ekonomiczna. Konieczne jest zatem przeanalizowanie tejże ustawy z uwzględnieniem uzasadnienia do wprowadzanej regulacji oraz jej zgodności z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej i jej odniesienia do ustroju społecznej gospodarki rynkowej. Ze względu na powyższe niezbędna jest analiza konstytucyjnych praw i wolności, w tym problematyki społecznej gospodarki rynkowej w demokratycznym państwie prawa oraz wolności gospodarczej pod kątem możliwości jej ograniczania, obejmująca jednocześnie zasadę proporcjonalności.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup> zawiera normy prawne będące nośnikiem określonych wartości. Normy te nakazują chronić owe wartości, a jednocześnie przeciwdziałają ich naruszaniu. Często także wyznaczają pewne standardy oraz kierunek, w jakim podążać ma interpretacja przepisów, nakazując kierowanie się w niej właśnie wartościami konstytucyjnymi. Takie wartości określać będą sposób rozumienia nie tylko dalszych przepisów Konstytucji RP, ale także aktów normatywnych niższej rangi<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1292).

<sup>6</sup> Zob. zwł. art. 6 i 7 ustawy o ograniczeniu handlu.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 37.

## 1. Przesłanki społeczne i ekonomiczne wprowadzenia regulacji w zakresie ograniczenia handlu

Z uzasadnienia projektu do ustawy wynikają intencje ustawodawcy wprowadzającego przedmiotową regulację do obowiązującego porządku prawnego<sup>9</sup>. Na samym wstępie uzasadnienia (nazwanego określeniem potrzeb i celu ustawy) wskazuje się, że mimo obowiązującego ówczasie przepisu art. 151<sup>9a</sup> Kodeksu pracy<sup>10</sup> o dopuszczalności pracy w niedzielę tylko przy pracach koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną czy codzienne potrzeby ludności, zakaz ten w praktyce nie był respektowany. Katalog takich działalności pozostawał praktycznie nieograniczony, a korzystając z nieostrego pojęcia prac „użytecznych społecznie” czy prac zaspokajających „codzienne potrzeby ludności” zdecydowana większość rodzajów działalności funkcjonowała także w niedzielę. Ponadto w uzasadnieniu do projektu ustawy o ograniczeniu handlu przytacza się badania legalności umów pracowniczych, w których stwierdzono, że ponad jedna trzecia z nich została zawarta z naruszeniem prawa<sup>11</sup>.

Biorąc pod uwagę przesłanki o charakterze społecznym, przedstawiciele obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wskazują na dominację zatrudniania kobiet w obszarze handlu, co potwierdzać mają dane zaprezentowane przez Polską Radę Centrów Handlowych czy firmę Eurostat<sup>12</sup>. Wskazuje się, że ze względu na stosowane ówczasie rozkłady czasu pracy praca w równoważnym systemie czasu pracy, często stosowanym zwłaszcza w placówkach handlowych, uniemożliwiała kobietom uzyskanie stosownego dodatku do wynagrodzenia za pracę w niedzielę<sup>13</sup>. Z drugiej strony przeprowadzone badania

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 22 września 2016 r., druk sejmowy nr 870/VIII kadencja.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040).

<sup>11</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 22 września 2016 r., druk sejmowy nr 870/VIII kadencja.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 2.

uwypuklały stresogenny charakter pracy w niedzielę oraz psychiczną potrzebę regeneracji człowieka po tygodniu pracy<sup>14</sup>. Projektodawcy wskazywali, że presja podejmowania pracy w niedzielę niekorzystnie wpływa na życie rodzinne, co wiąże się zarazem z niższą jakością wykonywanej pracy. Zauważenia wymaga podkreślenie dobra, jakim jest stan psychiczny pracującego, do czego odnosi się również wyrok TSUE z dnia 12 listopada 1996 r.<sup>15</sup>, w którym Trybunał opowiedział się za szerokim ujmowaniem pojęcia zdrowia, obejmującym nie tylko fizyczność, ale i psychikę człowieka.

W projekcie do ustawy podkreślono, że pomysłodawcy przewidują wiele odstępstw w zakresie rodzajów działalności, których nie ma dotyczyć ograniczenie handlu. W konsekwencji w art. 6 ustawy o ograniczeniu handlu znajdziemy zamknięty katalog działalności gospodarczych, które zostały wyłączone spod przedmiotowej reglamentacji. Są to m.in. cukiernie, kwaciarnie, szeroko pojęta gastronomia czy placówki handlowe, w których handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek. Określone podmioty, na zasadach ujętych w akcie normatywnym, wciąż będą mogły prowadzić działalność gospodarczą w niedziele. W kwestii oczekiwanych skutków społecznych i gospodarczych projektodawcy zwracali uwagę na zwiększenie istotności rodziny jako podstawowej jednostki społecznej, ograniczenie konsumpcjonizmu, a także podawali przykłady dotyczące zwiększenia obrotów<sup>16</sup>.

Kolejnym dokumentem wymagającym chociażby krótkiego przeanalizowania jest poselski projekt o uchyleniu ustawy o ograniczeniu

---

<sup>14</sup> Ibidem – według wyników uzyskanych „w ramach projektu «wpływ poprawy psychospołecznych warunków pracy na ograniczenie kosztów ekonomicznych w firmach przechodzących procesy modernizacyjne i adaptacyjne» realizowanego przez Instytut Medycyny Pracy w Łodzi oraz Komisji Krajowej NSZZ «Solidarność»”.

<sup>15</sup> Wyrok TSUE z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie *United Kingdom v. Council*, C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431, eur-lex.europa.eu. Zob. całość w kontekście niedzieli jako dnia pracy.

<sup>16</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 22 września 2016 r., druk sejmowy nr 870/VIII kadencja, s. 9.

handlu<sup>17</sup>. Propozycją twórców projektu jest uchylenie przedmiotowego aktu i zagwarantowanie pracownikom (co najmniej) dwóch niedziel wolnych od pracy w miesiącu<sup>18</sup>. Jak wynika z przedmiotowego dokumentu, dalekosiężne skutki społeczne i gospodarcze zakładane przy podjęciu decyzji o wprowadzeniu ustawy do obowiązującego systemu prawnego nie znajdują uzasadnienia w rzeczywistości. Twórcy projektu wymieniają przede wszystkim spadek liczby miejsc pracy, regres gospodarczy oraz wątpliwą zgodność owej regulacji z ustawą zasadniczą. Przytoczony zostaje również stan prawny sprzed wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu, gdzie według Kodeksu pracy zakaz handlu w niedzielę nie obowiązywał w przypadku prac koniecznych i użytecznych społecznie, zaspokajających jednocześnie codzienne potrzeby ludności<sup>19</sup>. Projektodawcy poddają pod dyskusję zgodność wprowadzonej regulacji z konstytucyjną zasadą równości. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) wszelkie odstępstwa od wskazanej zasady muszą mieć charakter relewantny, cechować się proporcjonalnością oraz pozostawać w związku z jakimiś innymi wartościami zawartymi w ustawie zasadniczej<sup>20</sup>. Twórcy przedłożonego dokumentu o uchyleniu przedmiotowej ustawy podkreślają, że wprowadzony akt normatywny, w tym zwłaszcza art. 6 zawierający katalog wyłączeń działalności gospodarczych, których ograniczenie handlu nie dotyczy, prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości i swobody działalności gospodarczej<sup>21</sup>. Podane zostaje również w wątpliwość istnienie jakiegokolwiek innej wartości chronionej konstytucyjnie, która usprawiedliwiłaby uprzywilejowanie i wyróżnienie określonej ustawowo grupy przedsiębiorców od tych, których ograniczenie handlu w niedzielę

<sup>17</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z dnia 12 grudnia 2019 r., druk sejmowy nr 134/IX kadencja.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.

<sup>21</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z dnia 12 grudnia 2019 r., druk sejmowy nr 134/IX kadencja.

obowiązuje. Zaproponowana przez projektodawców regulacja polegająca na zmianie Kodeksu pracy oraz uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu ma poprawić aktualny stan gospodarki oraz sprzyjać jego dalszemu rozwojowi.

## 2. Społeczna gospodarka rynkowa w demokratycznym państwie prawa

Przepisy dotyczące gospodarki, czyli także przepisy ustawy o ograniczeniu handlu, należy rozpatrywać w perspektywie zasad konstytucyjnych. Jedną z głównych zasad, na podstawie których dokonywać można interpretacji pozostałych regulacji, jest zasada społecznej gospodarki rynkowej, jako że stanowi ona o ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. Ustanawia swego rodzaju ład społeczny, który powiązany jest z określonym systemem wartości<sup>23</sup>. Co więcej, społeczna gospodarka zawiera pakiet innych wartości, takich jak: minimalna pomoc społeczna, wolność rynku czy respektowanie praw jednostek w sferach gospodarczych. Państwo mające pieczę nad gospodarką kraju powinno zatem nie tylko kierować się jak największym rozwojem ekonomicznym, ale także uwzględniać respektowanie takich wartości, jak godność człowieka, jego dobro czy zrównoważony rozwój.

Należy wskazać, że gospodarka pozbawiona jakichkolwiek oddziaływań ze strony państwa nie osiągnie wszystkich celów społecznie wskazanych, tj. np. godności pracy w stosownych warunkach, stabilności zatrudnienia, odpowiedniej liczby miejsc pracy czy ciągłego rozwoju ekonomicznego. Państwo ma za zadanie wspomagać, inicjować procesy gospodarcze mające na celu wzrost gospodarczy, aby jednocześnie zaspokoić potrzeby jednostki. Chodzi o interwencjonizm państwa w gospodarkę, według którego oddziałuje ono w pewnym zakresie na procesy gospodarcze. Nie chodzi jednak o całkowitą ingerencję

---

<sup>22</sup> K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018, s. 35.

<sup>23</sup> K. Strzyczkowski, *Pravo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 81.

państwa w procesy gospodarcze. Społeczna gospodarka rynkowa zakłada wizję jednoczesnego połączenia dwóch idei: liberalnej gospodarki rynkowej i państwa pomagającego, tj. socjalnego<sup>24</sup>. W doktrynie istnieje jednak również pogląd, reprezentowany np. przez K. Strzyczkowskiego, który odrzuca – jako irracjonalną i sprzeczną z założeniami społecznej gospodarki rynkowej – ideę scalenia gospodarki rynkowej z państwem socjalnym, jako że jest to „przejawem nie tyle uspołecznienia gospodarki rynkowej, ile uspołecznienia (socjalizacji) państwa przenoszącego punkt ciężkości systemu do sfery socjalnej, objętej jego działalnością redystrybutywną”<sup>25</sup>.

Zasada wyrażona w art. 20 Konstytucji RP nie określa stanu, w jakim aktualnie znajduje się polska gospodarka, lecz ma „programowy charakter”<sup>26</sup>. Przepis ten wyznacza, jak społeczna gospodarka rynkowa powinna wyglądać oraz czym się cechować. Jest to zatem norma prawnie wiążąca, a nie jedynie abstrakcyjnie wyrażone hasło, którego nie trzeba realizować<sup>27</sup>. Pogląd, że interwencjonizm państwa nie powinien prowadzić do przekształcenia gospodarki rynkowej w socjalną, znajduje uzasadnienie w literaturze zajmującej się także kwestiami konstytucyjnymi: przyjmuje się, że interwencjonizm państwa powinien być ograniczony. Ponadto, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinien on pozostawać proporcjonalny w stosunku do zakładanych celów socjalnych. Społeczna gospodarka rynkowa nie zakłada też priorytetu elementów społecznych czy socjalnych, a co za tym idzie, nie powinny one być dominujące<sup>28</sup>.

W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny konstatuje następująco: „położenie w art. 20 Konstytucji RP przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie «społeczna gospodarka», czego wnioskodawca nie dostrzega, oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania

<sup>24</sup> B. Popowska, M. Strzelbicki, *Publiczne prawo gospodarcze. Część ogólna oraz prawo działalności gospodarczej. Kompendium*, Poznań 2009, s. 21.

<sup>25</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 82–83.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> M. Biliński, A. Żurawik, *Społeczna gospodarka rynkowa jako konstytucyjna zasada ustroju gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2013, s. 464–465.



ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 sformułowanie «społeczna gospodarka rynkowa» należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych<sup>29</sup>. W dalszej części wyroku wskazano, iż „nie ma wątpliwości, że ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 Konstytucji RP wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać”<sup>30</sup>.

Zasada gospodarki rynkowej jest „modelem ekonomicznym”, w którym państwo ma wspomagać społeczeństwo w zaspokajaniu pewnych koniecznych potrzeb, co byłoby trudne do osiągnięcia przy zachowaniu zupełnie liberalistycznych warunków gospodarczych, ale jednocześnie ma to czynić w takim zakresie, by liberalne prawa i wolności gospodarcze jednostki zostały zachowane<sup>31</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał społeczną gospodarkę rynkową za pewien „ład społeczny”<sup>32</sup>. Dokonana analiza cech charakterystycznych społecznej gospodarki rynkowej może zatem uzasadniać wysnutą wątpliwość, czy tak dalekie ograniczenie wolności gospodarczej, jakim jest ograniczenie handlu w niedziele i święta, powinno mieć miejsce w przyjętym w Polsce modelu gospodarczym.

System społecznej gospodarki rynkowej funkcjonuje w państwie polskim, które zgodnie z art. 2 Konstytucji RP określa się jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, i cytowana tam literatura.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> K. Kokocińska, *Kierunki rozwoju nauki publicznego prawa gospodarczego z perspektywy instytucji i wartości konstytucyjnych*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. 114, Wrocław 2018, s. 552.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

społecznej. Zdanie odrębne (co do rozumienia w pewnych sytuacjach zasady sprawiedliwości społecznej, tutaj akurat chodziło o kwestie świadczeń emerytalno-rentowych) do wyroku TK z dnia 19 grudnia 2012 r. podniósł M. Granat, wskazując, że „Zasada ta nie niweluje (nie znosi) różnic między ludźmi. Nie czyni z nierównych równych. Stosowana tu przez Trybunał interpretacja tej zasady jest za wąska z uwagi na sprawiedliwość i rygory państwa prawnego. Byłoby dla mnie czymś niepokojącym, gdyby istotnie takie właśnie znaczenie w Konstytucji miała mieć sprawiedliwość społeczna. Sprawiedliwość społeczna pełni w Konstytucji wrażliwą funkcję jako zasada w pewnym sensie wyrównawcza w stosunku do ogólnej równości wobec prawa. Sprawiedliwość ta w jakiś sposób «celuje» w zwykłą sprawiedliwość. Nie może ona jednak przekreślać tego, aby ludzie dysponowali różnymi zasobami lub aby pozostawali różni pod względem majątkowym”<sup>33</sup>.

### **3. Granice wolności gospodarczej oraz proporcjonalność ograniczeń w stosunku do celu**

Wolność gospodarcza jest niewątpliwie jedną z najważniejszych zasad i wartości zamieszczonych w Konstytucji RP. Jest to wartość prawnie chroniona. Takie wartości stanowią kwalifikację pewnych zachowań przez normy prawne<sup>34</sup>. Wskazuje się na określone cechy, jakie można przypisać wolności działalności gospodarczej, takie jak powszechność, przyrodzony charakter, niezbywalność, niepodzielność i współzależność oraz równość<sup>35</sup>.

Wolność gospodarcza stanowi jeden z fundamentów tworzących przeanalizowaną powyżej społeczną gospodarkę rynkową, obok własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów

---

<sup>33</sup> Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Granata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU /2012, nr 11A, poz. 136.

<sup>34</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 100.

<sup>35</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

społecznych. Wolność gospodarcza nie ma charakteru dobra absolutnego, niczym nieograniczonego. Ewentualne wprowadzenie ograniczenia musi spełniać przesłanki wskazane w art. 22 Konstytucji RP, tj. ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednakże, co istotne, „nieskrępowana możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest nie tylko niezbędnym elementem dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej, ale i dzięki zawarciu owej zasady w ustawie zasadniczej, wartością chronioną w stopniu najwyższym”<sup>36</sup>. Ponadto każdy ma prawo zdecydować, w jaki sposób i z jaką intensywnością chce prowadzić działalność gospodarczą, póki mieści się ona w ramach obowiązującego prawa. Tę kwestię podkreśla także TK: „w zakresie wyrażonej w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP wolności działalności gospodarczej mieści się zarówno wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania. Trybunał Konstytucyjny podkreślał prawo jednostek gospodarczych do samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej”<sup>37</sup>. Podmiotowi pozostawia się zatem swobodę w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej, aczkolwiek organ ten będzie uprawniony do kontrolowania, czy ta działalność jest prowadzona w sposób zgodny z przepisami prawnymi. Odrębną kwestią pozostaje obowiązek uzyskania odpowiedniego zezwolenia, koncesji czy wpisu do rejestrów działalności regulowanej. Jednostka jest uprawniona do dokonywania czynności wyznaczonych przepisami prawa, przy jednoczesnym obowiązku kierowania się zasadami uczciwej konkurencji czy tzw. dobrymi obyczajami<sup>38</sup>.

Mówiąc o wolności, *a contrario* rozumieć będziemy reglamentację jako np.: „1. regulowanie bądź ograniczanie kupna, produkcji lub

---

<sup>36</sup> M. Sługocka, *Wolność działalności gospodarczej jako norma – zasada*, „Acta Erasiana III. Prace Prawnicze”, Wrocław 2012, s. 140.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 62.

<sup>38</sup> K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 102.

sprzedaży pewnych artykułów; 2. ograniczanie praw i wolności obywatelskich<sup>39</sup>. Częściowa reglamentacja gospodarki przez państwo jest więc dozwolona, aczkolwiek wyznaczona przez art. 22 Konstytucji RP. Samo określenie ustroju państwa jako społecznej gospodarki rynkowej, co zostało już zaznaczone, wskazuje na elementy interwencjonizmu państwowego.

Niektórzy uznają wolność gospodarczą za stan naturalny<sup>40</sup>, inni dostrzegają, że stanowisko to nie znajduje uzasadnienia, gdyż wolność gospodarcza nie była od zawsze standardem<sup>41</sup>. Można także powiedzieć, że chodzi o wolność w rozumieniu wszystkich czynności należących do *forum externum*, tj. takich, które uzewnętrzniamy publicznie, oraz do *forum internum*, które obejmuje przekonania wewnętrzne. Nie chodzi zatem o wolność niczym nieograniczoną, ale o wolność nawet do tego, by podejmować działania być może całkowicie wyzbyte racjonalności w sferze ekonomicznej. Chodzi więc o samą możliwość podejmowania wybranych przez siebie działań<sup>42</sup>.

Jeśli zaś mowa o uznaniu wolności gospodarczej za prawo podmiotowe, to zarysowany został pogląd, że wolność gospodarcza jest prawem naturalnym, co oznacza, iż przysługuje człowiekowi od samego początku, tj. od chwili urodzenia. Tym samym prawo pozytywne w pewnym sensie tylko potwierdza owo prawo, ale go nie tworzy; nie tworzy, bo należy ono do katalogu praw naturalnych. W przypadku chęci ograniczenia z konkretnych powodów owej wolności, państwo musi nie tylko wskazać, na jakiej podstawie dokonuje tego ograniczenia, ale także wykazać, że w danej sytuacji jest to jedyne wyjście<sup>43</sup>. Nie należy bynajmniej do obowiązków podmiotu prywatnego wykazanie właściwych podstaw prawnych do działań w sferze gospodarczej. To podmioty publiczne muszą

---

<sup>39</sup> *Słownik języka polskiego PWN* <<https://sjp.pwn.pl/sjp/reglamentacja;2573714.html>> [dostęp: 26.03.2020].

<sup>40</sup> C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19.

<sup>41</sup> E. Kosiński, *Aspekt prawny wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/4, s. 7.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 12–13.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 14.

odnaleźć ustawowe upoważnienie do ich ograniczenia<sup>44</sup>. Ograniczenie to nie dotyczy wymogu, jakim jest np. uzyskanie koncesji czy stosownego zezwolenia. Z perspektywy Konstytucji RP mamy raczej na myśli ograniczenie polegające na zmniejszeniu liczby poszczególnych kategorii przedsiębiorców lub ograniczenie samego sektora gospodarki, oczywiście „tylko w drodze ustawy” i „tylko ze względu na ważne interesy publiczne”<sup>45</sup>. Trybunał Konstytucyjny stanowczo jednak opowiada się każdorazowo, by traktować wolność gospodarczą i możliwość jej ograniczenia, kierując się interpretacją *in dubio pro libertate*<sup>46</sup>. Reasumując, należy zauważyć, że jednostka, działając w sferze gospodarczej, działa niejako w zakresie swoich praw i przede wszystkim wolności, państwo zaś działa w zakresie swych kompetencji prawem wyznaczonych, a co więcej, jest ono zobowiązane do zapewnienia możliwości realizacji konstytucyjnie chronionej wolności gospodarczej<sup>47</sup>.

Jak już zostało wspomniane, wolność gospodarcza nie jest wolnością absolutną. Jej ograniczenie może nastąpić tylko w sposób prawnie wskazany. Mimo wszystko sytuacja, kiedy określona reglamentacja, taka jak np. ograniczenie możliwości handlu w niedziele i inne wskazane ustawowo dni, jest przejawem dość wysoce ingerencyjnej polityki państwa, dlatego zgodnie z poglądem części doktryny „w przypadku ograniczeń szczególnie daleko idących i mocno negatywnie przez przedsiębiorców odczuwalnych przesłanka proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń – będąca jedną z przesłanek badanych na etapie usprawiedliwiania i której spełnienie jest konieczne w celu usprawiedliwienia danego ograniczenia – powinna być interpretowana i weryfikowana w sposób szczególnie restrykcyjny”<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 100.

<sup>45</sup> M. Bidziński, *Rozdział I. Pojęcie, istota i zasady prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2016, s. 11.

<sup>46</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 31.

<sup>47</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 106.

<sup>48</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit.; na podstawie wskazanego tam źródła M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 85-92.

## Podsumowanie

Każda wprowadzona ustawa czy poszczególny przepis musi pozostawać w zgodności z Konstytucją RP. Przesłanki do ograniczenia dobra szczególnie chronionego, jakim jest wolność działalności gospodarczej, zostały wskazane w ustawie zasadniczej. Mimo to, ze względu na charakter wprowadzonej ustawy o ograniczeniu handlu oraz jej społeczne i gospodarcze skutki, podane zostaje w wątpliwość, czy w tym przypadku jest to regulacja zgodna z obowiązującą zasadą proporcjonalności. Ustanawiane przez państwo ograniczenia wolności działalności gospodarczej powinny być poddawane stosownej, szerokiej analizie, zważywszy na ich dalekosiężne konsekwencje. Takie działania państwa jako *imperium* wymagają nie tylko refleksji nad ich skutkami, ale także wcześniejszego racjonalnego usprawiedliwienia. Zalegalizowanie reglamentacji wolności gospodarczej może zostać dokonane wyłącznie w formie ustawy oraz ze względu na ważny interes publiczny. Nie należy również w tym kontekście pomijać charakteru społecznej gospodarki rynkowej jako ustroju gospodarczego państwa oraz zachowania wymogów demokratycznego państwa prawa. Podążając jednak za zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powinno się jednocześnie podkreślić, że „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje. W rezultacie wolność gospodarcza stanowi przedmiotowo więzkę swobód obejmujących podejmowanie, organizację i wykonywanie działalności w tej sferze. Wolność gospodarcza jest konstrukcją porządku konstytucyjnego. Istotą tej wolności jest domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych”<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU 2010, 1A, poz. 2.

## **Trade restrictions and constitutional rights and freedoms of entrepreneurs**

### **Summary**

Poland is another EU country to decide to introduce trade restrictions on Sundays and public holidays. The main purpose of this article is to analyze the social and economic reasons – which are contained in the explanatory memorandum to the bill – for introducing such restriction as a state action within the framework of restricting economic freedom. Economic freedom is not only an indispensable factor contributing to the development of the social market economy in a correctly functioning democratic state under the rule of law, but it is also intended to be a universal human right of a socio-economic nature. However, it is not an unlimited right. In connection with the implemented act, an analysis was made of the premises for introducing such a regulation. The compliance of the Trade Restrictions Act with the Polish Constitution was also a subject of reflection, in particular in the context of the social market economy in a democratic state under the rule of law and the limits of economic freedom, as well as the proportionality of restrictions in relation to their purpose.