

Wolność działalności gospodarczej jako norma–zasada

I. Prawo publiczne składa się z dwojakiego rodzaju norm. Pierwsze z nich to normy–reguły, wyznaczające zakazy lub nakazy określonego zachowania się, oraz normy–reguły zawierające model postępowania, z którym każdorazowe działanie można porównać oraz stwierdzić, czy odpowiada ono przedstawionemu wzorcowi, czy też jest z nim sprzeczne. Drugi rodzaj norm składających się na system prawa stanowią to normy–zasady, które nakazują realizację, często ogólnie określonego, stanu rzeczy. Dodatkowo urzeczywistnianie przedstawionych zasad powinno następować w stopniu możliwym do osiągnięcia w danej sytuacji. Wprowadzanie w życie założeń norm–zasad jest procesem rozciągniętym w czasie, na który składa się szereg rozmaitych działań, zarówno prawnych, jak i faktycznych¹. Dlatego też przedstawiane w nich założenia powinny być długofalowe oraz przewidywać zmiany, jakie mogą zajść w rzeczywistości społecznej.

II. W systemie prawnym podstawowe normy–zasady zawarte są w konstytucji. Wiele z tych norm skierowanych jest bezpośrednio do organów państwa, które w związku z tym mają obowiązek dążenia do realizacji przedstawionych wzorców. J. Ciapała wskazuje, że ustroj gospodarczy określa zespół norm konstytucyjnych, których przedmiot regulacji na-

¹ M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 1.

leży rozpatrywać na trzech płaszczyznach: „1) stosunku prawodawcy i władz publicznych do gospodarki pojmowanej w ujęciach funkcjonalnym, materialnym i podmiotowym, 2) stosunku prawodawcy i władz publicznych do sfery indywidualnej aktywności ludzkiej, jaką jest wolność ekonomiczna w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, 3) stosunku prawodawcy i władz publicznych do własności traktowanej jako materialna podstawa działalności gospodarczej”². Ten sam autor zwraca również uwagę, że zakres zastosowania i uregulowań prawnych konstytucyjnego ustroju gospodarczego obejmuje pięć podstawowych zagadnień. Pierwszym z nich jest wskazanie podstawowego celu polityki państwa w odniesieniu do gospodarki. Drugim jest ochrona własności prywatnej oraz własności publicznej w zakresie, w jakim stanowi ona materialną podstawę działalności gospodarczej. Kolejne to określenie zakresu podmiotowego jednostek organizacyjnych, które jako przedsiębiorcy albo jednostki o innym charakterze są upoważnione do prowadzenia działalności gospodarczej. Czwartym zagadnieniem jest wyznaczenie zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zakresu związanych z nią obowiązków, prowadzących do charakterystyki istoty praw podmiotowych. Ostatnim zaś jest wyznaczenie zakresu i prawnych form ingerencji władz publicznych w gospodarkę oraz w sfery prawnie chronionych interesów ekonomicznych jednostek prowadzących działalność gospodarczą³.

Wymienione powyżej zagadnienia nie mogą być rozumiane wyłącznie jako założenia celowościowe, to jest takie, które wyznaczają jedynie dyrektywy określonego zachowania się. Ujęte są one bowiem w normach zawartych w Konstytucji RP⁴ i mających fundamentalne znaczenie dla gospodarki. Należy zwrócić uwagę na fakt, że analizowane w tej pracy zasady nie zostały wyodrębnione w Rozdziale II Konstytucji RP, ale w art. 20–24 w Rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita”⁵. Takie usytuowanie nie przesądza oczywiście o braku wolnościowego charakteru analizowanych zasad. Wskazuje natomiast na ich priorytetowe znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej.

2 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2007, s. 59.

3 J. Ciapała, *op. cit.*, s. 60.

4 Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

5 Z. Szańcyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 59.

Wśród omówionych powyżej norm⁶ można wymienić zasadę państwa prawnego, zasadę legalizmu oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Ze względu na tematykę tej pracy należy przeprowadzić dokładną analizę art. 20 Konstytucji RP, który stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

III. Pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa” zostało ukształtowane przez doktrynę ekonomiczną stworzoną przez przedstawicieli szkoły fryburskiej ordoliberalów⁷. Zakładali oni że konieczną cechą ustroju gospodarczego jest gwarantowanie fundamentalnych wartości, takich jak ład społeczny i gospodarczy. Twierdzili jednocześnie, że taka sytuacja może nastąpić jedynie przy stabilnej i spójnej polityce gospodarczej zmierzającej przede wszystkim do ochrony konkurencji⁸. Model ten odrzuca liberalny dualizm między państwem a gospodarką, jak również obraz państwa jako jedynego suwerena, który steruje gospodarką. Produkcja i podział dóbr są tu pozostawione mechanizmom wolnorynkowym. Beneficjentami są więc podmioty prywatnie, które współistnieją na rynku, wciąż ze sobą konkurując.

Państwo może się jedynie włączać w procesy gospodarcze. Niemniej działaniom państwa powinny przyświecać takie cele, jak osiągnięcie zadowalającego poziomu dobrobytu gospodarczego, bezpieczeństwa społecznego oraz sprawiedliwości społecznej⁹. Jeśli zatem mechanizm wolnorynkowy nie zapewnia pokoju społecznego, podlega korekcie, która prowadzi do osiągnięcia przedstawionych powyżej celów.

Z. Szażyk i A. Szafrąński wskazują na trzy powinności państwa zawarte w nakazie oparcia ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej na społecznej gospodarce rynkowej. W pierwszej kolejności wymieniono tu zakaz powrotu do gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Następnie zakaz budowania ustroju gospodarczego w oparciu o absolutystyczne rozumianą gospodarkę liberalną. Ostatni nakaz to zakaz urzeczywistniania gospodarki rynkowej, korygowanej przez państwo ze względu na potrzeby

6 Odnosząc się do podziału przyjętego w części I pracy, skazać trzeba, że będą to normy—zasady.

7 Z. Szażyk, A. Szafrąński, *op. cit.*, s. 60.

8 J. Ciapała, *op. cit.*, s. 71.

9 M. Szydło, *op. cit.*, s. 2–5.

społeczne, które nie mogą zostać zaspokojone przez rynek¹⁰. Państwo zostało więc zobowiązane do uznania wartości wolnego rynku jako podstawowej płaszczyzny określania ceny, popytu i podaży. Jednak z treści cytowanego powyżej art. 20 Konstytucji RP wynika, że społeczna gospodarka rynkowa nie jest wartością absolutną, która w zderzeniu z innymi wartościami będzie każdorazowo miała pierwszeństwo¹¹.

Całościowe ujęcie zagadnienia społecznej gospodarki rynkowej zostało ujęte we fragmencie uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., w którym podkreślono, że: „Społeczna gospodarka rynkowa (...) stano wi podstawę ustroju gospodarczego RP. Cechami konstytutywnymi pożądanego przez ustawodawcę modelu gospodarki są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz dialog, solidarność i współpraca partnerów społecznych. Na tych trzech założeniach opiera się bowiem (...) społeczna gospodarka rynkowa. W płaszczyźnie kontytucyjnoprawnej 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”¹². Dla tej pracy najważniejsze znaczenie ma zasada wyznaczająca podstawy porządku prawnego w gospodarce, czyli wymieniona jako ostatnia zasada społecznej gospodarki rynkowej.

IV. Początki normowania problematyki wolności gospodarczej sięgają przełomu XVIII i XIX wieku. Jako najpełniejszą regulację w tej dziedzinie należy wskazać ordynację przemysłową Związku Północno-Niemieckiego z 1869 r. W Polsce początki omawianej regulacji znalazły swój wyraz w konstytucji marcowej z 1921 r.¹³, która gwarantowała m.in. wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia własności. Jednak wolność gospodarczą w znaczeniu przemysłowym gwarantowało dopiero rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym¹⁴. Konstytucja kwietniowa z 1935 r.¹⁵ nie wprowadzała wprawdzie wprost

¹⁰ Z. Szażyk, A. Szafranski, *op. cit.*, s. 61.

¹¹ *Ibidem*, s. 60.

¹² Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (Dz.U. nr 11, poz. 90).

¹³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. nr 53, poz. 468).

¹⁵ Dz.U. nr 30, poz. 227.

wolności gospodarczej, lecz obejmowała gwarancją swobodny rozwój obywateli i społeczeństwa w granicach dobra powszechnego. W okresie gospodarki planowanej idea wolności gospodarczej zanikła, jednak powróciła w zmienionej w 1989 r. Konstytucji z 1952 r.¹⁶

Przechodząc do współczesnej analizy wolności działalności gospodarczej, należy wskazać, że całkowicie rozważyć to pojęcie można jedynie przy jednoczesnym uwzględnieniu dwóch artykułów Konstytucji RP. Jest to cytowany już art. 20 oraz art. 22 Konstytucji RP, który stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”¹⁷. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 kwietnia 2001 r.¹⁸ stwierdził, że cytowany przepis pełni dwojaką rolę. Z jednej strony bowiem stanowi konkretyzację art. 20 Konstytucji RP i wyraża jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego RP. Z drugiej natomiast stanowi podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą¹⁹. Tezę tę potwierdza kolejny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., który w uzasadnieniu stanowi, że „użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu »wolność działalności gospodarczej« świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w Rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej”²⁰.

Wolność gospodarcza w najczęściej rozpatrywanych aspektach rozpatrywana jest w trzech ujęciach: ekonomicznym, politycznym i prawnym. W pierwszym traktowana jest jako warunek konieczny funkcjonowania gospodarki rynkowej. W doktrynie prawa natomiast wolność gospodarcza traktowana jest zarówno jako zasada ustrojowa, jak i wolność prawnie

16 H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 59–60.

17 Z. Szażyk, A. Szafranski, *op. cit.*, s. 62–63.

18 Wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00 (OTK nr 3/2001, poz. 56).

19 R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2007, s. 189.

20 Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (Dz.U. 2003 Nr 83, poz. 773).

chroniona oraz wartość konstytucyjna. W ujęciu politycznym natomiast uznaje się, że analizowana wolność stała się dla polityków argumentem dla wielu sfer działalności, nie zawsze związanych z konstytucyjnym systemem wartości. Dodatkowo fakt, że Konstytucja nie może być rozpatrywana wyłącznie w swym podstawowym wymiarze, sprawia, że wolność gospodarcza może być analizowana również w kontekście relacji poziomymi między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą²¹.

Jak już stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powyżej cytowanych wyrokach, zamieszczenie zasady wolności działalności gospodarczej w art. 20 Konstytucji RP wskazuje, że jest to zasada ustrojowa. Jednak powinna być ona również traktowana jako prawo wolnościowe i tak też zostanie ujęta w dalszej części pracy²².

Jako prawo podmiotowe wolność gospodarcza stanowi podstawę do budowania stosunków, których stronami jest państwo oraz jednostka²³. Każda jednostka, której przysługuje prawo wolnościowe ujęte w Konstytucji RP, może w jego obszarze samodzielnie kształtować swoje zachowania. Oznacza to, że ma prawo zarówno do podejmowania pewnych działań, jak i zrezygnowania z nich. Wolność ta nie wynika z prawa przedmiotowego przyznanego przez państwo. Jest to stan, z którym człowiek się rodzi, państwo ma jedynie możliwość wyznaczenia granicy tej wolności oraz zagwarantować jej ochronę²⁴.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej zawiera w sobie aspekt zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Przedsiębiorca ma możliwość określenia intensywności prowadzonej działalności oraz jej zakresu²⁵. Oznacza to, że wolność działalności gospodarczej daje możliwość podejmowania jej we wszystkich sferach życia gospodarczego, w których nie jest zakazane jej prowadzenie²⁶.

V. Konsekwentnie, uznając wolność działalności gospodarczej za wolność człowieka, należy stwierdzić, że jednostka może zachowywać się swobodnie w sferze działalności gospodarczej. Oczywiście, działania te

21 J. Ciapała, *op. cit.*, s. 87–88.

22 M. Szydło, *op. cit.*, s. 6.

23 Z. Szażyk, A. Szafranski, *op. cit.*, s. 62.

24 M. Szydło, *op. cit.*, s. 6.

25 Wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/2004 (OTK 2005, nr 6A, poz. 62).

26 H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 64.

muszą być podejmowane w granicach prawa. Ustawodawca konstytucyjny zobowiązał państwo do nieingerowania w sferę działalności gospodarczej. Jest to więc negatywny obo wiążek, nakazujący powstrzymanie się od wszelkich działań, które utrudniałyby jednostkom korzystanie z posiadanych przez nie wolności. Jednocześnie Konstytucja RP daje określonym jednostkom prawo do domagania się od państwa zaniechania nieuzasadnionych ingerencji²⁷.

Jednak na zasadzie wyjątku Konstytucja RP dopuszcza także ograniczanie wolności działalności gospodarczej, lecz jedynie na podstawie ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Wskazane dwa warunki muszą zostać spełnione łącznie. Na pierwszym miejscu prawodawca wymienia formę ustawową. Należy jednak zauważyć, że nie dotyczy to wyłącznie aktu uchwalonego przez Sejm, ale także różnego rodzaju umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz wydawanych na jej podstawie aktów prawa. Wskazane ograniczenia mogą także zostać doprecyzowane w aktach wykonawczych, ale tylko w zakresie delegacji ustawowej. Ważny interes publiczny jest natomiast pojęciem niedookreślonym. Czynność sprecyzowania pozostawiono prawodawcy oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu²⁸. Wskazuje on w swoich orzeczeniach na kilka zasad, które powinny być przestrzegane przy ograniczaniu wolności gospodarczej. Są to: zasada niezbędności merytorycznego uzasadnienia, zasada gradacji wartości oraz zasada proporcjonalności²⁹.

Dodatkowo pewną wskazówką interpretacyjną dla pojęcia ważnego interesu publicznego jest treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”³⁰. Ważny interes publiczny, uzasadniający wprowadzenie wyjątków od zasady wolności gospodarczej, nie może być interpretowany rozszerzająco. Podejmowanie działań, którymi kieruje potrzeba

27 M. Szydło, *op. cit.*, s. 8.

28 Z. Szańcyk, A. Szafrąński, *op. cit.*, s. 65–66.

29 R. Sowiński, *op. cit.*, s. 189.

30 Z. Szańcyk, A. Szafrąński, *op. cit.*, s. 65–66.

uwzględnienia ważnego interesu publicznego, musi mieścić się w granicach zasady proporcjonalności, tzn. utrzymania właściwych proporcji między środkiem ograniczającym wolność gospodarczą a korzyściami dla dobra publicznego, jakie będą konsekwencją wprowadzenia określonych ograniczeń³¹. Istotą jest tu więc określenie, w którym momencie ingerencja państwa w gospodarkę zaczyna być nadmierna, czyli przekraczająca pewien stopień uciążliwości. Zakazane jest zwłaszcza zakłócanie proporcji między stopniem naruszeń uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Stąd można stwierdzić, że zakaz ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do praw i wolności jednostki. Rzecz jasna, samo pojęcie nadmierności musi być relatywizowane w stosunku do poszczególnych sytuacji. Adresatem opisywanego zakazu jest więc państwo, które powinno działać w sposób wzbudzający zaufanie wśród obywateli³². Na poparcie powyższych wniosków można przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 r., w którym stwierdzono, że „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”³³.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się nadal do kwestii ograniczania wolności działalności gospodarczej, stwierdził, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym”³⁴. Zdaniem R. Sowińskiego, rozważając, na ile dane ograniczenie wolności gospodarczej jest konstytucyjnie dopuszczalne, należy udzielić odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 2) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią rezultatów, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?³⁵

31 S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 27.

32 R. Sowiński, *op. cit.*, s. 197.

33 Wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98 (OTK 1999, nr 4, poz. 71).

34 Wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/64 (OTK 1995, nr 1, poz. 12).

35 R. Sowiński, *op. cit.*, s. 197.

VI. Z poczynionych rozważań wynika, że podmiotem wolności gospodarczej może być jedynie osoba fizyczna. Wydawać by się mogło, że przymiot ten dotyczyć powinien całej wskazanej kategorii osób. Jednak regulacji tej można nadać przymiot jedynie reguły, od które ustawodawca wprowadza szereg wyjątków.

Pierwszy z nich jest art. 37 ust. 2 Konstytucji RP, który wprowadza odrębności w korzystaniu z wolności i praw przez cudzoziemców, dając możliwość określania ich w ustawie. Następnie w art. 107 Konstytucji RP ustawodawca wskazał na szczególną sytuację posłów i senatorów, stanowiąc, że „w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Za naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu”.

Dwa wcześniejsze przykłady wskazują na możliwość wprowadzenia wyjątków przez przepisy o randze konstytucyjnej. Niemniej ograniczenia tego typu wprowadzać może także ustawodawstwo zwykłe. Przykładowo Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁶ stanowi w art. 24f, że: „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6. Radni i ich małżonkowie oraz małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w któ-

³⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

rych uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne (...)”.

Kolejnym przykładem jest Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁷. W świetle jej przepisów funkcjonuje zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (z wyjątkiem działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego), który to zakaz odnosi się do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, agencji rządowych oraz stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wymienione wyłączenia podmiotowe mają oczywiście charakter czasowy, związany z wykonywaną funkcją lub zajmowanym stanowiskiem³⁸.

Spore wątpliwości budzi natomiast odniesienie analizowanej wolności do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych posiadających zdolność prawną, czyli tworów sztucznych, będących jednak dziełem osób fizycznych. Konstytucja RP nie zawiera przepisów, które w sposób jednoznacznych rozstrzygałyby opisywaną kwestię. Na podstawie ogólnej analizy przepisów prawa można postawić tezę, że możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby prawne jest przejawem służącego im prawa podmiotowego, nie jest to jednak prawo o charakterze wolnościowym³⁹.

Biorąc pod uwagę równość traktowania przedsiębiorców, wskazuje się na możliwość odmiennego podejścia do własności prywatnej i państwowej. Te drugie podmioty zawsze muszą liczyć się ze słabszą ochroną, jeśli ustawodawca musi wziąć pod uwagę potrzeby społeczne. Mieszczą się w tym ograniczenia do rozsądnych granic korzyści materialnych osób wykorzystujących mienie publiczne⁴⁰. W związku z tym na rynku istnieje zróżnicowanie sytuacji prawnej przedsiębiorców w zależności od tego, kto jest ich udziałowcem czy akcjonariuszem. Dodatkowo nie mogą one domagać się równego traktowania wobec siebie nawzajem. Państwo, nastawione na realizację określonych celów, może ustalać dla wykonujących je podmiotów odrębne reguły funkcjonowania⁴¹.

37 Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

38 H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 62–63.

39 M. Szydło, *op. cit.*, s. 8–10.

40 *Ibidem*.

41 Z. Szańcyk, A. Szafranski, *op. cit.*, s. 64.