

*Anna Tworkowska-Baraniuk*

Zastępca notarialny w Białymstoku

*Karolina Zapolska*

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

## **Zdrowie publiczne jako przesłanka uzasadniająca ograniczanie wolności gospodarczej – uwagi na tle wybranego orzecznictwa**

---

### **Streszczenie**

Podstawowym celem artykułu jest omówienie zdrowia i zdrowia publicznego jako przesłanek dopuszczających ograniczanie wolności gospodarczej. Odpowiedzieć bowiem należy na pytanie, jakie są dopuszczalne ograniczenia w tym zakresie. Prezentowany artykuł zawiera w tym zakresie pogłębioną analizę, która przeprowadzona została przede wszystkim na podstawie orzecznictwa sądów i trybunałów. Dokonany przegląd orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i istnieje możliwość jej ograniczania. Wyznacznikiem dopuszczalności wprowadzenia środków ograniczających w zakresie wolności gospodarczej jest przede wszystkim zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności. Na jej podstawie ograniczenia w zakresie wolności gospodarczej mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i powinny być traktowane w kategoriach wyjątków.

**Słowa kluczowe:** wolność gospodarcza, zdrowie publiczne, przedsiębiorca, orzecznictwo, źródła ograniczeń

**Kody klasyfikacji JEL:** K2, K320

---

## 1. Wprowadzenie

Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest w związku z tym wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Tym samym konstytucyjna zasada wolności gospodarczej należy do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Wynika z niej domniemanie swobody w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej<sup>3</sup>.

Warto jednak pamiętać, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego. Art. 22 Konstytucji RP zezwala na ograniczenie wolności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mówi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w państwie mogą nastąpić tylko wówczas, gdy są konieczne w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony własności i praw innych osób<sup>4</sup>. Jednocześnie ograniczenia nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw i wolności.

Wśród wartości podlegających szczególnej ochronie, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, wymienione zostało zdrowie. W związku z tym ograniczenie wolności obywatelskich, w tym wolności działalności gospodarczej, może nastąpić, jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia. W doktrynie prawa zauważa się, że przesłanka „ochrony zdrowia” może być rozumiana w dwóch aspektach. Po pierwsze jako szeroko rozumiane zdrowie publiczne, po drugie zaś jako ochrona zdrowia osoby, której to ograniczenie dotyczy<sup>5</sup>. TK podkreśla, że przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób”<sup>6</sup>. Tym samym zarówno „zdrowie”, jak i „zdrowie publiczne” może być podstawą do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej jako Konstytucja RP.

<sup>2</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 6–7.

<sup>3</sup> C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie Polskim*, PWE, Warszawa 1995, s. 19–21.

<sup>4</sup> *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 50.

<sup>5</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków 1999, s. 192. Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 16.

<sup>6</sup> Wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05 OTK ZU nr 7A/09, poz. 121.

Co więcej – również art. 52 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>7</sup> odwołuje się do względów ochrony zdrowia publicznego jako przesłanki umożliwiającej traktatowe ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Również ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>8</sup>, czyli jeden z najistotniejszych aktów prawnych z zakresu działalności gospodarczej w polskim porządku prawnym, odwołuje się do „zdrowia ludzkiego” jako wartości, którą należy szczególnie chronić przy wykonywaniu działalności gospodarczej<sup>9</sup>.

Podstawowym celem artykułu jest omówienie zdrowia i zdrowia publicznego jako przesłanek dopuszczających ograniczanie wolności gospodarczej. Autorki postarają się znaleźć odpowiedź na pytanie, jakie są dopuszczalne ograniczenia w tym zakresie. Wskazane również zostaną najczęstsze wynikające na tym tle problemy. Autorki wspomnianą analizę przeprowadzą przede wszystkim na podstawie orzecznictwa sądów w tym zakresie. Mając na uwadze obszar poruszanych zagadnień, należy podkreślić, że tekst nie będzie miał kompleksowego charakteru. W związku z tym zakres i szczegółowość przeprowadzonej przez autorki analizy zostanie ograniczona do najważniejszych i wybranych zagadnień. Uwypukla ona jednocześnie podstawowe podejście orzecznictwa i doktryny prawa w tym zakresie.

## 2. Wolność gospodarcza i możliwość jej ograniczania

Na początku należy zaznaczyć, że wolność gospodarcza jest pojęciem niezwykle obszernym i szeroko dyskutowanym w nauce prawa. Zagadnienie to doczekało się dotychczas bogatej literatury naukowej oraz licznych opracowań. Wolność gospodarcza występuje przy tym w literaturze przedmiotu pod szeregiem różnych nazw, m.in. jako wolność konsumentów, wolność właścicieli środków produkcji, wolność przedsiębiorczości i konkurencji, wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także swoboda działalności gospodarczej<sup>10</sup>.

Wolność gospodarcza, jak już zostało wspomniane, została sformułowana *expressis verbis* jako podstawa polskiego ustroju gospodarczego<sup>11</sup>. W literaturze oraz w orzecznictwie ugruntowaną tezę jest stwierdzenie, że: „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom”<sup>12</sup>. Państwo nie konstytuuje swobody działalności gospodarczej, lecz zakreśla jej granice. Rola państwa w tym zakresie sprowadza

<sup>7</sup> Dz.U. UE z 2016 r., C 202, s. 1.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1807 z późn. zm., dalej jako u.s.d.g.

<sup>9</sup> Art. 18 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168). Na jego podstawie przedsiębiorca jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska.

<sup>10</sup> *Prawo gospodarcze...*, op.cit., s. 65.

<sup>11</sup> K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 44.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02. Por. Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; Dz.U. nr 16, poz. 90.

się zatem do wyznaczania ram wolności gospodarczej poprzez wskazanie i ustanowienie jej ograniczeń<sup>13</sup>. Jednocześnie na ustawodawcy ciąży obowiązek określenia prawnych gwarancji swobody działalności gospodarczej<sup>14</sup>.

Analizując swobodę działalności gospodarczej, należy wskazać, że jej całościowe rozumienie możliwe jest jedynie przy równoczesnym uwzględnieniu art. 20 i 22 ustawy zasadniczej<sup>15</sup>. W świetle rozwiązań konstytucyjnych wolność gospodarcza ma bowiem względny charakter, wobec czego podlega ograniczeniom w drodze ustawy, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. W zakresie ważnego interesu publicznego wskazuje się na określone wartości, mające istotne znaczenie dla państwa i jego obywateli<sup>16</sup>. Jednocześnie istnieje potencjalne ryzyko ich naruszenia działalnością przedsiębiorcy. Zasadą jest przy tym wolność podmiotów gospodarczych, zaś istnienie ograniczeń powinno się traktować w kategorii wyjątków<sup>17</sup>. Wszelkie wyłączenia od tej zasady lub jej ograniczenia mogą wynikać tylko z wyraźnie sprecyzowanego przepisu ustawy lub w niektórych kwestiach z regulacji o charakterze wykonawczym<sup>18</sup>. Ograniczeń wolności gospodarczej nie można wobec tego domniemywać ani rozciągać na sytuacje zbliżone<sup>19</sup>.

TK w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 10/97) stwierdził, że działalność gospodarcza może być ograniczana w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym<sup>20</sup>. Ustawodawca jest ponadto legitymowany do wprowadzania ograniczeń w zakresie obrotu gospodarczego, których celem jest reagowanie w sytuacji, w której wystąpią „niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te objawiają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”<sup>21</sup>. Zdaniem TK uzasadnionym jest, by na poczet „waż-

<sup>13</sup> W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 216.

<sup>14</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 64.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r. sygn. akt U 7/00, Lex Nr 46872.

<sup>16</sup> M. Etel, *Ograniczenia wolności gospodarczej w świetle Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, w: *Czesko-polska komparatystyka prawna 2012*, praca zbiorowa z międzynarodowej konferencji, red. D. Czudek, M. Koziol, Masarykova Univerzita Právnická Fakulta, Brno 2012, s. 24.

<sup>17</sup> Zob. szerzej 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, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 39; P. Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2008, s. 71.

<sup>18</sup> C. Kulesza, *Prawo krzywdzące przedsiębiorców: wybrane aspekty ingerencji państwa w sferę wolności działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2004, s. 14.

<sup>19</sup> Por. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 24.

<sup>20</sup> Zob. szerzej A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 339; C. Kosikowski, *Wolność działalności...*, op.cit., s. 53; por. też wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97.

nego interesu publicznego” zaliczać m.in. zdrowie i życie ludzkie czy też ochronę zdrowia oraz trzeźwości społeczeństwa.

Trybunał jednocześnie wskazał przesłanki sprawdzenia dopuszczalnego zakresu ograniczeń korzystania z wolności gospodarczej, zgodnie z którymi będzie ono zasadne, jeżeli: „1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)”<sup>22</sup>. W związku z powyższym, wprowadzając ograniczenia, ustawodawca musi uwzględnić wymóg adekwatności celu i środka służącego jego osiągnięciu, a ustanawiane w związku z tym dolegliwości muszą być niezbędne<sup>23</sup>. Co więcej, na podstawie kryterium konieczności nakaz konstytucyjny sprowadza się do zobligowania prawodawcy do stosowania najmniej uciążliwego środka dla osiągnięcia deklarowanego przez siebie celu<sup>24</sup>.

### 3. Zdrowie jako przesłanka ograniczania wolności gospodarczej w prawie polskim

Zdrowie również jest wartością chronioną w ustawie zasadniczej. W Konstytucji RP istnieje kilka podstaw ochrony zdrowia, przy czym podstawową rolę należy przypisać art. 68. Poza tym do obowiązku ochrony zdrowia w sposób pośredni lub bezpośredni odnoszą się także: art. 30 (ochrona godności), art. 38 (ochrona życia), art. 39 (zakaz poddawania eksperymentom bez dobrowolnie wyrażonej zgody), art. 41 ust. 1 (nietykalność cielesna), art. 40 (zakaz tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania) ustawy zasadniczej.

Nie budzi wątpliwości, że wykonywanie działalności gospodarczej może zagrażać życiu i zdrowiu ludzkiemu. W przypadku wystąpienia kolizji tych wartości koniecznością staje się ograniczanie wolności gospodarczej. TK uważa przy tym, że „możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób”<sup>25</sup>. Odnosząc się do zdrowia publicznego jako wartości wchodzącej w skład ważnego interesu publicznego TK wskazał, iż chodzi tu przede wszystkim o ochronę zdrowia obywateli<sup>26</sup>. Jednocześnie w zakresie opisywanego pojęcia, jak wskazuje B. Banaszak,

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06; Por. wyroki TK: z dnia 1 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 20/98, OTK ZU 1999, nr 2, s. 171; Wyrok TK 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.

<sup>23</sup> Por. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10.

<sup>24</sup> A. Krasuski, *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 9, s. 20.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56.

mieści się m.in. ochrona obywateli przed szkodliwym oddziaływaniem określonych czynników<sup>27</sup>, zapobieganie chorobom poprzez wczesną diagnozę i profilaktykę, kontrola zakażeń, zwalczanie chorób poprzez opiekę medyczną czy też promocja zdrowia fizycznego oraz psychicznego itd.<sup>28</sup>. Obowiązki w tym zakresie odnoszące się do działalności gospodarczej wynikają przede wszystkim z art. 18 u.s.d.g. zobowiązującego przedsiębiorcę do wykonywania działalności gospodarczej w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzkiemu.

W konsekwencji, jak podkreśla T. Gadkowski, ochrona zdrowia publicznego może w praktyce powodować m.in.<sup>29</sup>: 1) ogólny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 2) zakaz adresowany do konkretnej kategorii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; 3) wprowadzenie dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców. Ograniczenie w prawie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na potrzebę ochrony zdrowia przez przedsiębiorców może przybierać przy tym postać m.in. obowiązku określonego zachowania, reglamentacji działalności gospodarczej (koncesji, zezwolenia lub działalności regulowanej) lub dotyczyć formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej itd.

Przepisów prawnych odnoszących się do kwestii ograniczania swobody działalności gospodarczej ze względu na ochronę zdrowia jest wiele i to o różnym przedmiocie regulacji<sup>30</sup>. W tym zakresie można wymienić m.in. przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>31</sup>, prawo energetyczne, prawo budowlane<sup>32</sup>, prawo wodne, prawo farmaceutyczne<sup>33</sup>, ustawę o dozorcze technicznym, prawo lotnicze, ustawę o transporcie drogowym czy ustawę o transporcie kolejowym itd. Szereg regulacji związanych z ograniczaniem wolności gospodarczej ze względu na potrzebę ochrony zdrowia, z żywnością i żywieniem czy też zwalczaniem chorób zawierają przepisy sanitarne<sup>34</sup>. W tym zakresie warto wspomnieć o roli i kompetencjach, jakie posiada Państwowa Inspekcja Sanitarna, która jest zobowiązana do ochrony życia i zdrowia obywateli. W związku z tym w celu realizacji swoich obowiązków „może zastosować środki władcze, niejednokrotnie o dużym stopniu uciążliwości dla adresatów takich decyzji, poczynawszy od podmiotów prowadzących niewielki zakład produkcyjno-usługowy, skończywszy na podmiotach gospodarczych zajmujących się obrotem określoną

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 221.

<sup>29</sup> T. Gadkowski, *Ograniczenia swobody przedsiębiorczości w świetle wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2015, vol. 3, no. 3, s. 89.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 132–134.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2017 r., poz. 60, 962).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r., poz. 1332, 1529).

<sup>33</sup> Przykładem regulacji ograniczającej wolność gospodarczą ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2211, z 2018 r. poz. 650, 697, 1039), która normuje kwestie związane m.in. z wytwarzaniem produktów leczniczych i obrotem nimi. M. Ożóg, *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 209. Por. M. Szydło, *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 16.

<sup>34</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, op.cit., s. 133.

grupą produktów. Wskazać przy tym należy, że działanie organów sanitarnych praktycznie zawsze będzie wiązać się z wkroczeniem w pewną sferę wolności obywatela, w tym także swobody prowadzenia działalności gospodarczej i z użyciem przymusu państwowego, co podyktowane jest właśnie koniecznością ochrony interesu publicznego, w tym ochrony zdrowia i życia obywateli, co stanowi podstawowy obowiązek Państwa<sup>35</sup>.

Przesłanka ochrony zdrowia pojawia się również jako uzasadnienie wprowadzenia niektórych form reglamentacji. Widać to zwłaszcza w zezwoleniach. Jak podkreślił bowiem WSA w Bydgoszczy „w drodze zezwolenia dopuszcza się przedsiębiorcę do wykonywania określonej działalności gospodarczej po uprzednim stwierdzeniu, że przedsiębiorca ten spełnia sprecyzowane w odrębnej ustawie warunki prowadzenia tej działalności. Instytucja zezwolenia stanowi zatem formę wstępnej kontroli działalności, która może okazać się szkodliwa przykładowo dla zdrowia”<sup>36</sup>. Na przykład uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>37</sup>, ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>38</sup> czy Prawie farmaceutycznym.

Natomiast działalnością regulowaną jest np. w przypadku lekarzy, pielęgniarek i dentyistów kształcenie podyplomowe wykonywane przez przedsiębiorcę, indywidualna praktyka lekarska, pielęgniarek, położnych, indywidualna specjalistyczna praktyka lekarska, pielęgniarek, położnych, grupowa praktyka lekarska, pielęgniarek, położnych.

#### 4. Zdrowie jako przesłanka ograniczania wolności gospodarczej w Unii Europejskiej

W związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej nastąpiła harmonizacja prawa polskiego z ustawodawstwem UE. Procesy dostosowawcze w znacznej mierze odnosiły się do zagadnień związanych z prawem gospodarczym. W kontekście niniejszego artykułu szczególna uwaga w tym zakresie skupia się na standardach UE w zakresie wolności gospodarczej i możliwości jej ograniczania ze względu na zdrowie.

W prawie unijnym pojęcie wolności gospodarczej pojawia się wyłącznie w Karcie Praw Podstawowych. Według art. 16 Karty Praw Podstawowych<sup>39</sup> w Unii Europejskiej za wolność gospodarczą „uznaje się swobodę prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem wspólnotowym oraz ustawami i praktyką krajową”. Cechą charakterystyczną dla prawa

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2014 r. III SA/Łd 1206/13.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 stycznia 2008 r. II SA/Bd 453/07.

<sup>37</sup> Zob. wyroki TK z: dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r. VI SA/Wa 65/07.

<sup>39</sup> Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. WE z 2000 r., C 364/1).

unijnego jest ujęcie przez nie zasady wolności gospodarczej w sposób pozytywny<sup>40</sup>, a więc odmiennie niż w większości konstytucji państw członkowskich<sup>41</sup>.

UE swój stosunek do działalności gospodarczej sprowadza do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które zaliczane są do swobód podstawowych<sup>42</sup>. Pojęcie „działalności gospodarczej” jest w związku z tym odczytywane przez pryzmat wykładni swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług, w efekcie czego przez pojęcie „działalności gospodarczej” będzie rozumiane wykonywanie przedsiębiorczości i świadczenie usług<sup>43</sup>. Podejście to jest powszechnie akceptowane w dorobku orzecznictwym TSUE<sup>44</sup> i literaturze przedmiotu. Ze wspomnianych swobód wynikają bezpośrednie uprawnienia, umożliwiające zainteresowanym podmiotom podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej na terenie UE w wymiarze transgranicznym. Należy podkreślić, że TFUE wspomniane swobody ujmuje w odrębny sposób, w efekcie czego traktuje się je rozłącznie i nie należy ich utożsamiać<sup>45</sup>. Wspomniane swobody łączy jednak wspólny cel nadrzędny, którym jest umożliwienie wykonywania działalności gospodarczej w wymiarze transgranicznym na terytorium Jednolitego Rynku<sup>46</sup>. Różni je natomiast podejście do jego realizacji – swoboda przedsiębiorczości gwarantuje bowiem możliwość podejmowania i wykonywania stałej działalności gospodarczej w dowolnie wybranym miejscu na obszarze UE, zaś swoboda świadczenia usług – wolność przepływu świadczeń na wspomnianym obszarze<sup>47</sup>.

Istnienie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług wiąże się ze skierowanym do państw członkowskich bezpośrednim zakazem stosowania jakichkolwiek środków

---

<sup>40</sup> Podejście pozytywne do zagadnienia wolności gospodarczej akcentuje „istnienie pewnego nienaruszalnego rdzenia wolności, które znajdować się musi poza sferą ingerencji ustawodawcy”, M. Nyka, *Aksjologiczne podstawy wprowadzania i ograniczenia zakresu zasady wolności gospodarczej w prawie polskim i prawie UE*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego – Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 365.

<sup>41</sup> Ibidem; por. wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1, poz. 4.

<sup>42</sup> J. Barcz, *Swoboda przedsiębiorczości*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 79.; zob. też C. Kosikowski, *Wolność działalności...*, op.cit., s. 43.

<sup>43</sup> M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy...*, op.cit., s. 100; G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2009, s. 119–120.

<sup>44</sup> Zob. wyrok ETS: z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włosa*, LEX nr 129551; z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włosa*, LEX nr 111736; z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 *FENIN*, LEX nr 226721; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 *MOTOE*, LEX nr 410033; z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner*, LEX nr 123847; wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 *Job Centre*, LEX nr 114007 oraz wyrok SPI z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*, LEX nr 83852; wyrok SPI z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX*, LEX nr 223873; za: M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy...*, op.cit., s. 100.

<sup>45</sup> O. Kopiczko, *Świadczenie usługi a założenie przedsiębiorstwa na terenie Unii – różnice i konsekwencje prawne*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 1, s. 43–47. Swobodę przedsiębiorczości statuują art. 49–55 TFUE, natomiast swobodę świadczenia usług gwarantują art. 56–62 TFUE. Szerzej zob. A. Doliwa-Klepacka, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej a swoboda świadczenia usług*, w: *Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Zdanowicz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2007, s. 436–468.

<sup>46</sup> M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy...*, op.cit., s. 100.

<sup>47</sup> Ibidem.



ograniczających ich wykonywanie<sup>48</sup>. Warto jednak pamiętać, że zarówno w systemach prawnych państw członkowskich UE, jak i w prawie unijnym, wolność gospodarcza jest prawem względnym. W związku z tym zarówno swoboda przedsiębiorczości, jak i swoboda świadczenia usług nie mają charakteru absolutnego. Na gruncie analizy przepisów TFUE i bogatego orzecznictwa TSUE należy wobec tego uznać, że ograniczenia tych wolności są wyjątkowo dopuszczalne<sup>49</sup>.

TFUE przewiduje dwie sytuacje usprawiedliwiające wprowadzenie wyjątków od ogólnego zakazu ograniczeń wolności gospodarczej. W kontekście swobody przedsiębiorczości regulacje w tej kwestii zawierają art. 51 i 52 TFUE, natomiast w przypadku swobody świadczenia usług zostały one zamieszczone w art. 62 TFUE. Na ich podstawie państwa członkowskie mogą ograniczyć analizowane swobody w odniesieniu do działalności, która w danym państwie jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej, a także jeśli jest to uzasadnione koniecznością zagwarantowania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego w danym państwie<sup>50</sup>.

Na gruncie dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE należy wyraźnie podkreślić, że regulacje wprowadzające ograniczenia winny być traktowane w kategorii wyjątków od ogólnej zasady swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a w konsekwencji – jako wymagające szczegółowego uzasadnienia. TSUE wypracował jednocześnie katalog warunków, których wypełnienie jest wymagane, aby ograniczenia traktować jako dozwolone. Po pierwsze ograniczenia muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, a także być usprawiedliwione wymogami imperatywnymi w interesie publicznym. Ponadto winny być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla jego realizacji<sup>51</sup>.

W związku z tym środki krajowe ograniczające swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług powinny mieć na celu ochronę interesu ogólnego, a także być adekwatne i niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu<sup>52</sup>. Zastosowanie przez państwo członkowskie UE dozwolonych środków ograniczających wymaga ich właściwego uzasadnienia interesem ogólnym<sup>53</sup>. Warto zaznaczyć, że nie może on być utożsamiany z interesem gospodarczym, w ramach którego państwo zmierzałoby do ochrony własnych obywateli i przedsiębiorstw. Proporcjonalność środków wymaga natomiast zdaniem TSUE, „by sposób ich stosowania

<sup>48</sup> M. Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 227.

<sup>49</sup> H. Kisilowska, I. Ciach, *Wybrane problemy prawa administracyjnego i gospodarczego w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe – Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej” 2000, nr 17, s. 24.

<sup>50</sup> Szerzej na ten temat: E. Skibińska, *Ograniczenia swobody zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług – art. 45, 46 i 55 TWE*, w: A. Wróbel (red.), M. Bychowska, M. Dąca, W. Postulski, E. Skibińska, A. Szoplińska, I. Twardowska-Mędrak, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 101.

<sup>51</sup> Wyrok ETS z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard*.

<sup>52</sup> M. Herdegen, *Prawo...*, op.cit., s. 224.

<sup>53</sup> Zob. E. Skibińska, *Ograniczenia swobody...*, op.cit.

podlegał przejrzystej procedurze i opierał się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach<sup>54</sup>.

Na gruncie prowadzonych w niniejszym tekście rozważań szczególne znaczenie ma określanie analizowanych swobód ze względu na zdrowie publiczne. Na podstawie przesłanki zdrowia publicznego państwo członkowskie ma możliwość wydania odmowy prawa wjazdu lub pozwolenia na pobyt obywatelowi innego państwa członkowskiego UE. TSUE również w tym przypadku skłania się ku zawężającej interpretacji tego wyjątku. Warto przy tym zauważyć, że ani prawo pierwotne, ani prawo wtórne nie definiują pojęcia zdrowia publicznego. Niewątpliwie zdrowie publiczne nie jest pojęciem jednoznacznym i może budzić problemy interpretacyjne<sup>55</sup>. Pewną pomoc w próbie zdefiniowania zdrowia publicznego stanowi Dyrektywa 2004/38/WE<sup>56</sup>, która w art. 29 ust. 1 precyzuje, że chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się, są potencjalne choroby epidemiczne określone przez odpowiednie instrumenty Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych, mających zastosowanie do obywateli przyjmującego Państwa Członkowskiego.

Odwołania do zdrowia publicznego jako przesłanki ograniczającej analizowane swobody znajdziemy m.in. w sprawie *Ahokainen i Leppik* (C-434/04)<sup>57</sup>. W pierwszej z nich TSUE uznał, że spożycie alkoholu w szczególności wśród młodzieży, stanowi jeden z głównych czynników zagrożenia dla zdrowia publicznego w Finlandii. W związku z powyższym uzasadnione jest istnienie systemu wcześniejszych zezwoleń dotyczących wykorzystania i przywozu spirytusu dla celów działalności gospodarczej, ponieważ realizowany jest w ten sposób bezpośrednio cel, jakim jest ochrona zdrowia. Tym samym tego typu ograniczenia „mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, by zapobiegać wywoływanym przez substancje alkoholowe szkodliwym skutkom dla zdrowia i społeczeństwa, i przez to zmierzają do zwalczania nadużywania alkoholu, są podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego” (C-434/04). TSUE podkreśla przy tym, że wśród dóbr i interesów chronionych zdrowie i życie ludzkie zajmuje szczególną pozycję. Aby względy zdrowia publicznego mogły uzasadniać tego rodzaju ograniczenia, konieczne jest jednak, by „omawiany środek był proporcjonalny do realizowanego celu i nie stanowił narzędzia arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia handlu pomiędzy państwami członkowskimi”<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Zob. Wyrok ETS z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 *Must Carry*.

<sup>55</sup> H. Kirschner, *Zdrowie publiczne – ewolucja pojęć i praktyka*, w: *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, red. J. Nosko, Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Łódź 2004, s. 121–131.

<sup>56</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG.

<sup>57</sup> Wyrok ETS z dnia 28 września 2006 r. *Ahokainen i Leppik*, C-434/04(2006) ECR-I, s. 9185.

<sup>58</sup> Wyrok ETS z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie C-320/93 *Ortscheit*, Rec. s. I-524; por. wyrok ETS z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97 *Heinonen*, Rec. s. I-3599.

## 5. Podsumowanie

TK wyraźnie podkreślił, iż „wolność działalności gospodarczej może być ograniczona, ale jedynie w drodze ustawy i wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Tak więc twórcy Konstytucji mieli świadomość potencjalnej kolizji dwóch unormowań istotnych dla sfery działalności gospodarczej, a mianowicie wolności (swobody) oraz interesu publicznego. Usunięcie tej kolizji przekazano ustawodawcy, zaś jego rozstrzygnięcie poddano kontroli Trybunału Konstytucyjnego”<sup>59</sup>. Tym samym wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i istnieje możliwość jej ograniczania.

TK dopuszcza, by w procesie interpretowania zakresu pojęcia „ważnego interesu publicznego” posiłkować się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który zawiera katalog wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Jedną z wartości uzasadniających wprowadzanie ograniczeń wolności gospodarczej jest potrzeba ochrony zdrowia. Zdaniem Trybunału wyznacznikiem dopuszczalności wprowadzenia środków ograniczających w zakresie wolności gospodarczej jest przede wszystkim zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności. Na jej podstawie ograniczenia w zakresie wolności gospodarczej mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i powinny być traktowane w kategoriach wyjątków. Konieczne jest w związku z tym uzasadnienie, iż przyjęte ograniczenie jest potrzebne ze względu na ochronę innej wartości wchodzącej w zakres interesu publicznego.

Wobec powyższego, wprowadzając ograniczenia służące ochronie „ważnego interesu publicznego”, w tym zdrowia, ustawodawca powinien wybierać środki jak najmniej dotkliwe dla przedsiębiorców. Zgodnie bowiem z zasadą proporcjonalności wprowadzenie ograniczenia w zakresie wolności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny będzie usprawiedliwione, o ile zastosowane środki są adekwatne i prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, a przy tym skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela.

Pojęcie wolności gospodarczej w rozumieniu prawa unijnego jest wypracowane na gruncie przepisów traktatowych oraz działalności orzeczniczej TSUE<sup>60</sup>, przy czym, analogicznie jak w przypadku polskiego porządku prawnego, wolność gospodarcza w prawie UE nie ma charakteru absolutnego i wyjątkowo dopuszczalne są jej ograniczenia<sup>61</sup>. Przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie ograniczeń swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług jest m.in. zdrowie publiczne, a jego ochrona uzasadnia stosowanie przez Państwa Członkowskie środków ograniczających traktatowe swobody.

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.

<sup>60</sup> R. Biskup, M. Szewczak, *Wolność gospodarcza w prawie UE*, w: *Księga Jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 58.

<sup>61</sup> H. Kisilowska, I. Ciach, *Wybrane problemy...*, op.cit., s. 24.

## Bibliografia

### Dokumenty prawne unijne

1. Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG
2. Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. WE z 2000 r., C 364/1).
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 2016 r., C 202, s. 1).

### Dokumenty prawne polskie

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2017 r., poz. 60, 962).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r., poz. 1332, 1529).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2211, z 2018 r., poz. 650, 697, 1039).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168).

### Orzecznictwo unijne

1. Wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1981 r., 279/80 *Webb*.
2. Wyrok ETS z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 *Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Włoska*, LEX nr 129551.
3. Wyrok ETS z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner*, LEX nr 123847.
4. Wyrok ETS z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie C-320/93 *Ortscheit*, Rec. s. I-524.
5. Wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 *Job Centre*, LEX nr 114007.
6. Wyrok ETS z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska*, LEX nr 111736.
7. Wyrok ETS z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97 *Heinonen*, Rec. s. I-3599.
8. Wyrok ETS z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 *FENIN*, LEX nr 226721.
9. Wyrok ETS z dnia 28 września 2006 r., *Ahokainen i Leppik*, C-434/04(2006) ECR-I, s. 9185.
10. Wyrok ETS z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 *Must Carry*.
11. Wyrok ETS z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 *MOTOE*, LEX nr 410033.
12. Wyrok SPI z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*, LEX nr 83852.
13. Wyrok SPI z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX*, LEX nr 223873.

## Orzecznictwo polskie

1. Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89, OSNC 1990, nr 6, poz. 74.
2. Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29.
3. Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97.
4. Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98.
5. Wyrok TK z dnia 1 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 20/98, OTK ZU 1999, nr 2, s. 171.
6. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P II/98.
7. Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.
8. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, Lex nr 46872.
9. Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.
10. Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4.
11. Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02.
12. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.
13. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r. VI SA/Wa 65/07.
14. Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06.
15. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 stycznia 2008 r. II SA/Bd 453/07.
16. Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07.
17. Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05 OTK ZU nr 7A/09, poz. 121.
18. Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; Dz.U. nr 16, poz. 90.
19. Wyrok TK z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10.
20. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2014 r. III SA/Łd 1206/13.

## Wydawnictwa zwarte

1. Ablewicz J., *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficzno-prawnym*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
3. Barcz J., *Swoboda przedsiębiorczości*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
4. Biernat S., *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9.
5. Biskup R., Szewczak M., *Wolność gospodarcza w prawie UE*, w: *Księga Jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
6. Chmielewski J., *Prawne aspekty reglamentacji europejskiej swobody przedsiębiorczości*, w: *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, vol. 5, *Przedsiębiorczość. Aspekty prawne*, red. A. Pomorska, Warszawa 2013.
7. Doliwa-Klepcka A., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej a swoboda świadczenia usług*, w: *Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Zdano-wicz, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2007.

8. Etel M., *Ograniczenia wolności gospodarczej w świetle Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, w: *Czesko-polska komparatystyka prawna 2012*, praca zbiorowa z międzynarodowej konferencji, red. D. Czudek, M. Koziel, Brno 2012.
9. Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.
10. Gadkowski T., *Ograniczenia swobody przedsiębiorczości w świetle wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*” 2015, vol. 3, no. 3.
11. Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „*Państwo i Prawo*” 2001, z. 10.
12. Herdegen V., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
13. Kirschner H., *Zdrowie publiczne – ewolucja pojęć i praktyka*, w: *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, red. J. Nosko, Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Łódź 2004.
14. Kisilowska H., Ciach I., *Wybrane problemy prawa administracyjnego i gospodarczego w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „*Zeszyty Naukowe – Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej*” 2000, nr 17.
15. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
16. Kopiczko O., *Świadczenie usługi a założenie przedsiębiorstwa na terenie Unii – różnice i konsekwencje prawne*, „*Prawo Unii Europejskiej*” 2004, nr 1.
17. Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1995.
18. Kosikowski C., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
19. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
20. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010.
21. Krasuski A., *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2003, nr 9.
22. Kruczałak K., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 1998, t. III.
23. Kubiński P., *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2008.
24. Kulesza C., *Prawo krzywdzące przedsiębiorców: wybrane aspekty ingerencji państwa w sferę wolności działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2004.
25. Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2009.
26. Nyka M., *Aksjologiczne podstawy wprowadzania i ograniczenia zakresu zasady wolności gospodarczej w prawie polskim i prawie UE*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego – Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

27. Ożóg M., *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
28. *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, LexisNexis, Warszawa 2005.
29. Skibińska E., *Ograniczenia swobody zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług – art. 45, 46 i 55 TWE*, w: Wróbel A. (red.), Bychowska M., Daca M., Postulski W., Skibińska E., Szoplińska A., Twardowska-Mędrak I., *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze, Kraków 2002.
30. Sokolewicz W., *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
31. Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa, 2010.
32. Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
33. Szydło M., *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2.
34. Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1994.
35. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków 1999.
36. Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
37. Żurawik A., *Zasada wolności gospodarczej i jej ograniczenia*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8a, C.H. Beck, Warszawa 2013.

---

## Public Health as a Premise for Restricting Economic Freedom – Remarks Based on Selected Jurisprudence

---

### Summary

The principal goal of the paper is to discuss medical and public health as premises used to justify restricting economic freedom. The question that we seek to answer concerns the borders of acceptable restrictions in this area. The paper outlines an in-depth analysis based on court decisions. This overview of jurisprudence has led us to believe that economic freedom is not absolute by nature and can be restricted. Adoption of measures designed to restrict economic freedom is addressed, first and foremost, in Art. 31 para. 3 of the Constitution of the Republic of Poland setting out the principle of proportionality. Based on this principle, restrictions on economic freedom may be imposed only to the extent necessary and should be considered exceptional.

**Keywords:** economic freedom, public health, entrepreneur, jurisprudence, sources of restrictions

---

