

Warszawa, 22 stycznia 2014 roku

**Szanowny Pan  
Włodzimierz Albin  
Prezes Polskiej Izby Książki**

**ul. Oleandrów 8  
00-629 Warszawa**

**OPINIA PRAWNA W SPRAWIE ZGODNOŚCI PROJEKTU USTAWY O JEDNOLITEJ CENIE KSIĄŻKI Z  
PRAWEM KONSTITUCYJNYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie,

Poniżej przedstawiam opinię prawną na temat zgodności proponowanego projektu Ustawy o jednolitej cenie książki z prawem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

1. W kontekście oceny projektu ustawy z Konstytucją kluczowym zagadnieniem jest zbadanie pod tym kątem art. 4 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 oraz art. 10 projektu ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, wydawca i importer są obowiązani do ustalenia, przed wprowadzeniem książki do obrotu, jej ceny obowiązującej przy sprzedaży nabywcy końcowemu, obejmującej wartość podatku od towarów i usług („jednolitej ceny”) (art. 4 ust. 1), do stosowania jednolitej ceny jest obowiązany sprzedawca końcowy (art. 8 ust. 1), sprzedawca końcowy jest obowiązany do oferowania książki do sprzedaży nabywcy końcowemu po cenie wynoszącej nie mniej niż 95% i nie więcej niż 100% jednolitej ceny (art. 10). Obowiązki nałożone w ten sposób na wydawców, importerów oraz sprzedawców końcowych książek są uszczegółowione w innych przepisach projektu, w których przewidziano zasady ich stosowania oraz odstępstwa od nich (m.in. art. 5-7, art. 9 i art. 11). Z punktu widzenia oceny konstytucyjności projektu ustawy mają one jednak drugorzędne znaczenie. Centralną kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje bowiem to, czy obowiązki określone w art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 1 i art. 10 projektu ustawy w dopuszczalny sposób ograniczają wolność działalności gospodarczej. Pozostałe przepisy projektu ustawy stanowią jedynie uzupełnienie przywołanych regulacji, a zawarte w nich rozwiązania nie nasuwają wątpliwości konstytucyjnych.

2. Centralnym przepisami z punktu widzenia niniejszej analizy są art. 20 i art. 22 Konstytucji, które stanowią odpowiednio, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na interes publiczny”. Do wykładni tych artykułów oraz innych przepisów ustawy zasadniczej dotyczących regulacji w sferze prowadzenia działalności gospodarczej niezbędne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK), który wielokrotnie rozstrzygał sprawy w tym obszarze.

W świetle przywołanych przepisów Konstytucji wolność gospodarcza oznacza zagwarantowaną przez prawo swobodę podejmowania działalności gospodarczej, jej organizowania (w tym wyboru formy organizacyjno-prawnej) i samodzielność w jej prowadzeniu. Zasada ta jest związana ze swobodą konkurencji na rynku. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest natomiast dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wynika z tego, że wolność działalności gospodarczej jest prawem podmiotowym, którego treść należy wyprowadzać z łącznie stosowanych przepisów art. 20 i 22 Konstytucji. Podmiotem wolności działalności gospodarczej jest „każdy” (tzn. osoba fizyczna i jednostka organizacyjna), w szczególności ten kto podejmuje działalność gospodarczą.

Wypowiadając się na temat wolności gospodarczej TK stwierdzał, że wyrażona w art. 20 Konstytucji zasada obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku oraz że polega ona na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji (zob. orzeczenia TK: z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie K 33/98, z dnia 7 maja 2001 r. w sprawie K 19/00, z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie SK 24/02 oraz z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie SK 21/03).

Wynikające z art. 4 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 i art. 10 projektu ustawy obowiązki ustalania oraz stosowania jednolitej ceny książek przez określone podmioty stanowią bez wątpienia ingerencję w sferę wolności działalności gospodarczej. Swoboda ustalania oraz zmieniania cen towarów będących w obrocie handlowym, zarówno między podmiotami zajmującymi się zawodowo działalnością gospodarczą, jak i w relacji z konsumentami, w oczywisty sposób wiąże się ze sposobem prowadzenia tej działalności. Należy ją zatem uznać za element samodzielnego podejmowania decyzji w ramach wykonywanej działalności gospodarczej (Zob. A. Powąłowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30). W konsekwencji konieczne jest zbadanie, czy zaproponowany w projekcie ustawy model ingerencji ustawodawcy w swobodę wykonywania działalności gospodarczej w sferze obrotu książkami jest dopuszczalny w świetle Konstytucji.

3. Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru wolności absolutnej, co znaczy, że może ona podlegać pewnym ograniczeniom (zob. np. wyroki TK z dnia 8 kwietnia 1998 r. w sprawie K 10/97 oraz z dnia 10 października 2001 r. w sprawie K 28/01). W art. 22 Konstytucji reguluje się przesłanki dopuszczalności ograniczania tej wolności w ten sposób, że jest dopuszczalne wprowadzanie ograniczeń tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (obie przesłanki muszą być spełnione łącznie).

Z uwagi na to, że oceniany projekt ustawy wypełnia pierwszą z wymienionych przesłanek (ograniczenie zostaje wprowadzone na mocy przepisów ustawowych) pozostaje do zbadania, czy proponowane rozwiązania są dopuszczalne „ze względu na ważny interes publiczny”. W tym kontekście trzeba odnotować związek między art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym to przepisie znalazła się swego rodzaju definicja pojęcia „interesu publicznego”. Stanowi on bowiem, iż 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. Na temat relacji między przywołanymi przepisami Konstytucji wypowiedział się TK, uznając, że art. 31 ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji należy interpretować łącznie, w zakresie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia tej wolności, a także w zakresie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności ustawowego ograniczenia praw i wolności, która dotyczy również ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W ocenie TK, uzasadnione jest przyjęcie, iż każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wykazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie K 46/07 oraz z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie Kp 1/09).

Co się tyczy kwestii dotyczących naruszenia wolności działalności gospodarczej, należy również zaznaczyć, że TK konsekwentnie wskazywał, iż 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 albo politycznym. Według TK, istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (zob. wyroki z dnia 8 kwietnia 1998 r. w sprawie K 10/97, z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie SK 21/03 oraz z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie SK 54/08).

W świetle powyższego można uznać, że ustawodawca dysponuje szeroką swobodą, jeśli chodzi o ingerencję w wolność działalności gospodarczej jednostek. Przede wszystkim pomimo tego, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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, to już na podstawie art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej może być ograniczana z uwagi na szerszej pojmowany interes publiczny. Dodatkowo wymaga odnotowania, że chociaż stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty, to w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej zasada ta podlega modyfikacji ze względu na art. 216 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym dopuszcza się możliwość ustanowienia monopolu w drodze ustawy. Skoro więc dozwolone są ograniczenia wolności gospodarczej idące tak daleko jak monopol, to tym

bardziej dopuszczalne są inne ograniczenia, jeżeli znajdują uzasadnienie w ważnym interesie publicznym. Jak wskazano wyżej, TK stoi przy tym na stanowisku, że w kategorii „ważnego interesu publicznego” mieszczą się nie tylko przesłanki materialnoprawne określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również inne na tyle merytorycznie uzasadnione, aby w konflikcie z zasadą swobody działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na ich korzyść (zob. wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie K 46/07.)

Warto zauważyć, że w orzecznictwie TK za ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie uznaje się takich regulacji ustawowych, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie: 1) legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, 2) obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, 3) przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, 4) podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, 5) przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej (policja gospodarcza), 6) zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, 7) przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, 8) ochrony konkurencji i konsumentów, 9) obciążeń publicznoprawnych, 10) korzystania z pomocy publicznej, 11) przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, 12) kontroli i nadzoru państwowego. Ponieważ tak rozumiane regulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji (wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie SK 35/08).

4. Jeśli chodzi o pojęcie „interesu publicznego”, to można wskazać, że w doktrynie prawa jest ono określane jako wartości oraz stany, które będą się przyczyniały do dobra możliwie dużej liczby ludzi i które zaspokoją interesy i potrzeby jak najszerszego kręgu obywateli, przy równoczesnym wywołaniu zła lub negacji interesu indywidualnego u jak najmniejszego, relatywnie niewielkiego grona osób (Zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 176).

Co więcej powinno się wspomnieć, że pojęciem, które coraz częściej występuje w kontekście uzasadniania wprowadzania ustawowych ograniczeń w odniesieniu do wolności konstytucyjnych jest „dobra wspólne” w rozumieniu art. 1 Konstytucji. Może ono uzasadniać wprowadzenie ograniczeń działalności gospodarczej oraz jest elementem składowym pojęcia „porządek publiczny” określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie TK wskazuje się, że pojęcie „dobra wspólnego” ma charakter wielowymiarowy i może być rozumiane m.in. w znaczeniu materialnym (zob. wyrok z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie K 24/08). Akcentuje się związek pomiędzy dobrem wspólnym a dopuszczalną możliwością ograniczania wolności działalności gospodarczej. TK bezpośrednio wskazał, że przy interpretacji art. 20 Konstytucji należy uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 Konstytucji. Z art. 1 Konstytucji wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy (wyrok z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie K 17/00).

Trybunał podkreślił, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego (wyrok z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie K 3/01).

Jednocześnie nie wolno pominąć tego, że samo wskazanie interesu danej grupy osób jako interesu publicznego i uznanie go za ważny, nie kończy badania konstytucyjności danej regulacji. Powinna być bowiem także zachowana zasada proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty wolności (art. 22 w związku z art. 33 ust. 3 Konstytucji). Ustanowione ograniczenie spełnia wymóg proporcjonalności, jeżeli jednocześnie: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, w tym czy nie można zamierzonego celu zrealizować w sposób mniej dolegliwy dla podmiotów dotkniętych ograniczeniami (zasada konieczności), 3) efekty wprowadzanej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Ustawodawca, wprowadzając ograniczenie wolności, ma równocześnie obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka służącego osiągnięciu założonego celu (zob. wyroki TK: z dnia 26 marca 2007 r. w sprawie K 29/06, z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie SK 57/04, z dnia 11 kwietnia 2000 r. w sprawie K 15/98, z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie K 46/07 oraz z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie P 24/05).

5. W kontekście zaproponowanych w projekcie ustawy przepisów rozważenia wymaga, czy istnieją przesłanki uzasadniające wkroczenie prawodawcy w sferę wolności działalności gospodarczej oraz, czy została zachowana zasada proporcjonalności, tzn. czy przedłożone regulacje są niezbędne, aby zapewnić osiągnięcie celu oraz czy zakładanego celu nie można zrealizować w inny sposób niż przez ustawową ingerencję w stosunki umowne podmiotów prywatnych.

Na wstępie należy odnotować, że chociaż projektowane przepisy art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 10 ingerują w swobodę wykonywania działalności gospodarczej, to nie czynią tego w sposób bardzo dolegliwy. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że projektodawcy nie zdecydowali się na wybór takiego modelu regulacji, który zakłada bezpośrednią ingerencję państwa w dziedzinę wolności działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że jednolita cena w rozumieniu projektu ustawy nie stanowi kategorii ceny urzędowej, o której mowa w ustawie z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2013 r. poz. 385). W myśl art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy cena urzędowa to cena ustalona w rozporządzeniu wydanym przez właściwy organ administracji rządowej lub w uchwale wydanej przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem – jak stanowi art. 4 ust. 1 projektu ustawy – to wydawca i importer są obowiązani do ustalenia, przed wprowadzeniem książki do obrotu, jej jednolitej ceny obowiązującej przy sprzedaży nabywcy końcowemu. Nałożony obowiązek ma także charakter mniej uciążliwy niż potencjalne rozwiązanie polegające np. na ustalaniu jednolitych cen przez podmioty zrzeszające przedsiębiorców wydających oraz importujących książki.

Obowiązek określony w art. 4 ust. 1 projektu ustawy ma oczywiście wpływ na sposób prowadzenia działalności określonych kategorii podmiotów prywatnych, lecz z uwagi na pozostawienie ustalenia wysokości jednolitej ceny każdemu z wydawców oraz importerów książek można go uznać za stosunkowo łagodną formę ingerencji w swobodę działalności gospodarczej. Do takiego wniosku prowadzi analiza przywołanego powyżej orzecznictwa TK, z którego wynika, że postanowienia art. 20

i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji dają szerokie pole do ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej. Za takim poglądem przemawia również wynikająca z art. 216 ust. 3 Konstytucji możliwość ustanowienia monopolu w drodze ustawy, co bez wątplenia stanowi daleko idące wkroczenie państwa w dziedzinę wykonywania działalności gospodarczej.

Jeśli chodzi o drugi z kluczowych dla projektowanej ustawy obowiązków, tj. stosowanie jednolitej ceny przez sprzedawcę końcowego (art. 8 ust. 1) oraz oferowanie przez niego książki do sprzedaży nabywcy końcowemu po cenie wynoszącej nie mniej niż 95% i nie więcej niż 100% jednolitej ceny (art. 10), to wydaje się on głębiej wkraczać w sferę swobody działalności gospodarczej. Do takiej oceny skłania fakt, że sprzedawca końcowy zostaje „związany” jednolitą ceną ustaloną przez inne podmioty (wydawcę lub importera), zawężeniu ulega zatem pole, w którym może on traktować cenę jako element kalkulacji w prowadzeniu swojej działalności. Wymaga jednak podkreślenia, że inne przepisy projektu ustawy znacząco ograniczają swego rodzaju dolegliwość tego obowiązku poprzez ograniczenie obowiązku stosowania jednolitej ceny do okresu 12 miesięcy od końca miesiąca, w którym wprowadzono książkę do obrotu (art. 7 ust. 1), wyłączenie obowiązku sprzedaży książek po jednolitej cenie określonym podmiotom (art. 9) oraz wprowadzenie modyfikacji w zakresie obowiązku sprzedaży książek po jednolitej cenie (art. 11).

6. Przechodząc do rozważenia tego, jaki interes publiczny uzasadnia wkroczenie poprzez projektowane regulacje w wolność działalności gospodarczej należy w pierwszej kolejności sięgnąć do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Wydaje się, że ograniczenia wynikające z projektu ustawy nie mogą w bezpośredni i wystarczający sposób być uzasadnione w świetle przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże, jak opisano powyżej, z art. 22 Konstytucji wynika, że wolność działalności gospodarczej może być ograniczana z uwagi na interes publiczny pojmowany szerszej niż ustalono to w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przypadku analizowanego projektu ustawy zasadne jest przywołanie przepisów konstytucyjnych, w których jest mowa o dobrach kultury. Przede wszystkim art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Ponadto, w myśl art. 73 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Celem projektu ustawy jest takie kształtowanie rynku książek w Polsce, aby dostęp do niej był jak najbardziej powszechny, a oferta książek był zróżnicowana. Nie ulega wątpliwości, że książka (choć jest przedmiotem obrotu handlowego) nie może być traktowana identycznie jak inne przedmioty na rynku, ponieważ stanowi ona jednocześnie dobro kultury. Z tego powodu regulacje zawarte w przedstawionym projekcie ustawy mogą być uznane za instrument służący realizacji art. 6 ust. 1 Konstytucji, tzn. stwarzaniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, a w pewnym stopniu także wspierający zapewnianie każdemu wolności korzystania z dóbr kultury, zgodnie z art. 73 Konstytucji.

Warto zauważyć, że w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie SK 40/04 TK, przy dokonywaniu oceny przepisów ustawowych dotyczących tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzeniem, nawiązując do pojęcia interesu publicznego skonfrontował je z innym dobrem publicznym, jakim jest dostęp do działalności twórczej w zakresie wytwarzania dóbr kultury, sztuki i nauki (art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji).

Dodatkowo należałoby przywołać wyrok z dnia 8 października 2007 r. w sprawie K 20/07, w którym TK uznał, iż deklaracja umiejscowiona w art. 6 ust. 1 Konstytucji jest uzupełniona wyrażoną w art. 73 Konstytucji wolnością korzystania z dóbr kultury. Podstawowym zagadnieniem rozważanym w tej sprawie była relacja pomiędzy przepisami ustawowymi dotyczącymi ochrony zabytków a konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności. Trybunał uznał za oczywiste, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym, choć jednocześnie wskazał, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wymieniono jako przesłanki ograniczenia prawa własności – ochrony dóbr kultury czy zabytków ani innych wartości związanych z dostępem do szeroko rozumianej kultury. Przyjął jednakże, iż ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury. W ocenie TK, aby ta wolność mogła być zrealizowana niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków, zaś podstawę tych działań stanowią przepisy ustawy o zabytkach. Przykład ten pokazuje, że potrzeba ochrony konstytucyjnych gwarancji wiążących się z dostępem do dóbr kultury może stanowić przesłankę ograniczenia innych praw określonych w ustawie zasadniczej.

Opisane powyżej obowiązki ustalania przez wydawców i importerów jednolitej ceny książki (art. 4 ust. 1) oraz stosowania tej ceny przez sprzedawców końcowych (art. 8 ust. 1 i art. 10) stanowią co prawda ograniczenia w wolności wykonywania działalności gospodarczej, wszakże nie można ich traktować jako regulacji oderwanych od pozostałej części projektu ustawy. Cały zaś projekt zmierza do tego, aby – jak podkreślono w preambule do projektowanej ustawy – chronić książkę jako dobro kultury, zapewniać jej szeroką i stałą dostępność w Polsce oraz urozmaicać dostępną ofertę czytelnicy. Mając to na względzie trzeba stwierdzić, że ograniczenia w zakresie wolności gospodarczej, które nakłada projekt ustawy, są w pełni uzasadnione z powodu interesu publicznego, jakim jest upowszechnianie i równy dostęp do dóbr kultury oraz zapewnianie każdemu wolności korzystania z dóbr kultury, który – co ważne – ma swoje umocowanie w art. 6 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji.

7. Dla pełnej oceny konstytucyjności proponowanych regulacji niezbędne jest jeszcze potwierdzenie, że opisane ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie narusza istoty tej wolności oraz, że zachowana została zasada proporcjonalności (art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Co się tyczy koncepcji „istoty” praw i wolności, to według TK opiera się ona na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie P 11/98). „Istota” prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Jak uznał Trybunał, „rdzeń” musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne –

nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja (zob. wyrok z dnia 10 października 2000 r. w sprawie P 8/99). Ponadto można wspomnieć, że w orzeczeniach dotyczących prawa własności TK wskazywał, że jeżeli zakres ograniczeń tego prawa przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących, a dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności, konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (zob. wyroki z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie K 33/05 oraz z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie SK 42/05). Na podstawie powyższego nie ulega wątpliwości, że omówione ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikające z art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 10 projektu ustawy, nie naruszają istoty tej wolności, gdyż ich charakter i rozmiar jedynie w niewielkim stopniu wpływają na sposób korzystania z niej.

Jeśli chodzi o ocenę spełnienia przez badane przepisy wymogu proporcjonalności, to, biorąc pod uwagę przywołane powyżej orzecznictwo TK, trzeba odnieść się do tego w trzech aspektach. Po pierwsze, odpowiedzi wymaga pytanie, czy proponowana regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Ta kwestia wykracza oczywiście poza ocenę ściśle prawną, lecz w ogólnym ujęciu projekt ustawy można ocenić jako oparty na racjonalnych przesłankach i służący realizacji wyznaczonych celów. Po drugie, trzeba stwierdzić, czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, w tym czy nie można zamierzonego celu zrealizować w sposób mniej dolegliwy dla podmiotów dotkniętych ograniczeniami. W tej kwestii niebagatelne znaczenie ma to, że dotychczasowe przepisy prawne w niewystarczającym stopniu pozwalają wypełniać zadania określone przede wszystkim w preambule do projektu ustawy. W ocenie projektodawców, która – co trzeba podkreślić – oparta jest nie tylko na ich przekonaniu, ale również na obiektywnych przesłankach, wprowadzenie przedstawionych rozwiązań, choć potencjalnie uciążliwe dla niektórych podmiotów, jest niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów, leżących w interesie publicznym. Po trzecie, wymagane jest zbadanie, czy efekty wprowadzanej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenie wolności, ma bowiem obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka służącego osiągnięciu założonego celu. Ten warunek również powinien zostać uznany za spełniony, ponieważ obowiązki wynikające z projektu ustawy z pewnością nie są nadmiernie uciążliwe w stosunku do korzyści, jakie można osiągnąć dzięki projektowanym przepisom.

Podsumowując, należy stwierdzić, że:

- 1) projekt ustawy wkracza w gwarantowaną w art. 20 i art. 22 Konstytucji sferę wolności działalności gospodarczej,
- 2) proponowane ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne, w szczególności w świetle art. 6 ust. 1 Konstytucji, nakazującego stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, a także art. 73 Konstytucji, na mocy którego każdy powinien mieć zapewnioną wolność korzystania z dóbr kultury,



3) proponowane ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie naruszają istoty tej wolności oraz są zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności - co pozwala uznać, iż projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją.

---

Maciej Ślusarek

Adwokat