

Błażej Paplewski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

## **Ewolucja prawa do swobody działalności gospodarczej w prawie polskim w XX w.**

W obecnym dyskursie politycznym swobodę gospodarczą postrzega się często jako cel sam w sobie, ponieważ stanowi część składową szeroko rozumianej wolności człowieka. Prawo do swobody działalności gospodarczej jest jednak jednym z podstawowych praw człowieka i instrumentem społeczeństwa kapitalistycznego w drodze do dobrobytu. Milton Friedman zauważył zależność pomiędzy wolnością gospodarczą a wolnością polityczną, rozumianą jako brak przymusu w relacjach międzyludzkich. Według niego jednostka nie jest w stanie osiągnąć wolności politycznej bez swobody gospodarczej<sup>1</sup>. Dla zrozumienia powyższego tematu należy odnieść się do historyczno-prawnych determinant rozwoju idei wolności gospodarczej i ewolucji systemów gospodarczych.

### **Rozwój historyczny idei prawa do swobody gospodarczej**

Postrzeganie wolności gospodarczej jako prawa naturalnego, a zatem stojącego ponad prawem stanowionym wiąże się z przeobrażeniami merkantylistycznej Europy z końca XVII w. Twórcy fizjokratyzmu oraz klasycznej szkoły ekonomii, którzy poddali krytyce założenia merkantylizmu, przedstawili programy gospodarcze opierające się na „zasadach pełnej gospodarczej wolności jednostki, prywatnej własności i nieingerencji państwa w stosunki gospodarcze”<sup>2</sup>. Fizjokratyzm oraz klasyczna szkoła ekonomii stworzyły podstawy współczesnej gospodarki wolnorynkowej, a słynne zdanie „laissez faire, laissez passer” wypowiedziane przez francuskiego kupca i fizjokratę Vincenta de Gournay stało się dla wielu zasadą

---

<sup>1</sup> M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, tłum. M. Lasota, A. Kondratowicz, Warszawa 1993, s. 21.

<sup>2</sup> C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 20.

prowadzenia polityki gospodarczej<sup>3</sup>. Francois Quesnay, twórca doktryny fizjokratycznej, opierał swoją ideę naturalnego ładu społecznego na trzech wolnościach człowieka: osobistej, posiadania własności i gospodarowania. Z powyższego porządku naturalnego wyłania się porządek pozytywny zwieńczający fizjokratyczny „gmach” ładu społecznego i odbijający prawa przyrody<sup>4</sup>. Zatem budowa pozytywnego porządku społecznego jest nadrzędną rolą państwa.

Pierwszym aktem prawnym bezpośrednio proklamującym wolność handlu był edykt z 13 września 1774 r. wydany przez Anne-Robert-Jacques’a Turgota, ministra finansów Ludwika XVI<sup>5</sup>, natomiast dopiero tzw. dekret Allarda z 1791 r. wprowadził zasadę wolności handlu i przemysłu<sup>6</sup>. W Polsce w porównaniu z krajami zachodniej Europy regulacja prawna wolności gospodarczej nastąpiła stosunkowo późno. Pierwszy raz prawo do swobody działalności gospodarczej zostało wyrażone w konstytucji z 17 marca 1921 r. Artykuł 101 tej konstytucji brzmi: „Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa”<sup>7</sup>. Konstytucja marcowa gwarantowała także ochronę własności, zastrzegając możliwość jej ograniczania ze względów publicznych.

### **Prawo przemysłowe – 1927 r.**

W rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym przyjęto konstytucyjną zasadę swobody gospodarczej<sup>8</sup>. Można w nim wyróżnić trzy kategorie ograniczeń swobody działalności: podmiotowe, reglamentacyjne i policyjne. Ograniczenia podmiotowe to przede wszystkim wymogi dotyczące legitymowania się dowodem uzdolnienia zawodowego. Ograniczenia reglamentacyjne dotyczyły natomiast działalności koncesjonowanej i w mniejszym

---

<sup>3</sup> J. Bartyzel, *W gąszczu liberalizmów. Próba periodyzacji i klasyfikacji*, Lublin 2012, s. 111.

<sup>4</sup> W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 130.

<sup>5</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 34.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 34–35.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 44 poz. 267.

<sup>8</sup> J. Grabowski, *Prawne granice wolności gospodarczej* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, red. E. Giszter, Katowice 1992, s. 68.

stopniu rzemiosła<sup>9</sup>. Rozporządzenie w art. 8 określało 13 zajęć, na które należy uzyskać koncesje. Powyższe postanowienie nie było jednak trwałe, gdyż minister przemysłu i handlu mógł wyłączyć z wymogu koncesjonowania poszczególne rodzaje przemysłu, zaś Rada Ministrów dysponowała prawem rozszerzenia jego zakresu. Ograniczeniami policyjnymi określa się wymienione w art. 6 sfery tworzące tzw. policję przemysłową<sup>10</sup>. Tworzyły ją m.in. wymogi techniczne, bezpieczeństwo publiczne czy ochrona funkcjonariuszy państwowych. Kolejnym ograniczeniem, szczególnie dla samodzielnego prowadzenia działalności, były prawa podatkowe i celne, a także podejmowanie działalności gospodarczej przez państwo<sup>11</sup>. W następnych latach normy prawne stałe powiększały zakres państwowej ingerencji w gospodarkę, a prawo przemysłowe, które wielokrotnie nowelizowano, stałe zwiększało liczbę oraz dotkliwość ograniczeń<sup>12</sup>.

### **Swoboda gospodarcza w latach 1935–1988**

W roku 1935 uchwalono konstytucję kwietniową, która nie gwarantowała obywatelom swobody gospodarczej. W art. 4 ust. 2 znajduje się zapis: „Państwo zapewnia «społeczeństwu» swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki”<sup>13</sup>. Art. 8 ust. 2 brzmi: „Państwo rozacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami”<sup>14</sup>, art. 10: „Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach; w razie oporu Państwo stosuje środki przymusu”<sup>15</sup>. Te i inne przepisy konstytucji kwietniowej w sposób dobitny ukazują silną pozycję państwa w stosunku do obywateli, nie tylko w kwestiach gospodarczych.

Po II wojnie światowej na Polskę silny wpływ wywierał Związek Radziecki, co wiązało się z przyjęciem programu gospodarczego opartego na zasadach innych

---

<sup>9</sup> Za rzemiosło uznawało się przemysł wykonywany systemem niefabrycznym i tylko w dziedzinach objętych tzw. listą rzemiosł. Aby wykonywać rzemiosło było konieczne uzyskanie karty rzemieślniczej.

<sup>10</sup> J. Grabowski, op. cit. s. 69–70.

<sup>11</sup> C. Kosikowski, op. cit. s. 36–37.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

niż wolność gospodarcza. Prawo przemysłowe z 1927 r. uchylono w całości dopiero w 1972 r., jakkolwiek jego postanowienia zmieniały stopniowo poszczególne akty prawne, np.: ustawa o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i poprawieniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu z 3 stycznia 1946 r., ustawa o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zezwolenie wykonywania czynności handlowych z 2 czerwca 1947 r., dekret o częściowej zmianie prawa przemysłowego z 3 kwietnia 1948 r. O końcu swobody gospodarczej przesądziła Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. Nie było w niej przepisu, który by *expressis verbis* stanowił, iż działalność gospodarcza podmiotów nieuspołeczniczonych jest zakazana, jednak zakaz ten wynikał w sposób pośredni z jej zapisów. Najważniejsze znaczenie w tej kwestii miały:

1. art. 2b – „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podstawowym celem działalności państwa jest wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie ludzkich potrzeb”<sup>16</sup>.

2. art. 7 ust. 1 – „Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołeczniczonych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”<sup>17</sup>.

3. art. 7 ust. 4 – „Państwo posiada monopol na handel zagraniczny”<sup>18</sup>.

4. art. 8a – „Przedsiębiorstwa państwowe, gospodarując racjonalnie powierzoną im częścią mienia ogólnonarodowego, realizują w sposób planowy zadania gospodarcze i społeczne”<sup>19</sup>.

5. art. 11 – „Polska Rzeczpospolita Ludowa popiera rozwój różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi oraz udziela mu wszechstronnej pomocy w wypełnianiu jego zadań, a własności spółdzielczej jako własności społecznej zapewnia szczególną opiekę i ochronę”<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 1952 r. Nr 33 poz. 232.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

Przytoczone przepisy miały charakter ogólny, jednak wyraźnie określały założenia socjalistycznej gospodarki państwa, będącej zaprzeczeniem systemu opartego na swobodzie gospodarczej. Według przepisów Konstytucji działalność produkcyjna i dystrybucyjna była podstawowym zadaniem państwa. W jego imieniu zadanie to wykonywały przedsiębiorstwa państwowe czerpiące środki przyznawane przez organy władzy państwowej. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. doszło w Polsce do transformacji systemowej. Nastąpiło powolne odejście od socjalizmu w sferze politycznej i centralnego planowania w sferze ekonomicznej. Po „terapii szokowej” jaką zaaplikował polskiej gospodarce Leszek Balcerowicz miała zapanować wolność gospodarcza.

Gospodarczą transformację ustrojową można postrzegać na dwóch płaszczyznach: prawnej i realnej, z czego na poziomie pierwszej tworzy się reguły prawne, a zmiany na poziomie realnym są ich konsekwencją<sup>21</sup>. Transformację systemową dzieli się na trzy procesy: makroekonomiczną stabilizację, mikroekonomiczną liberalizację oraz głęboką przebudowę instytucjonalną<sup>22</sup>, każdy z nich potrzebuje odpowiedniego otoczenia prawnego. W związku z poruszonym tematem drugi z wymienionych procesów interesuje nas najbardziej i – co ciekawe – jako pierwszy znalazł wyraz w prawodawstwie polskim.

### **Ustawa Wilczka – 1988 r.**

Uchwalona na rok przed wprowadzeniem w życie planu Balcerowicza ustawa o działalności gospodarczej, przygotowana przez ówczesnego ministra przemysłu Mieczysława Wilczka oraz premiera Mieczysława Rakowskiego, zapoczątkowała proces liberalizacji działalności gospodarczej w Polsce<sup>23</sup>.

Art. 1 tej ustawy przywracał ustawowe zagwarantowanie wolności gospodarczej mówiąc, że: „Podejmowanie i prowadzenia działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków

---

<sup>21</sup> W. Balicki, *Gospodarcze problemy transformacji ustrojowej*, Poznań 1994, s. 5.

<sup>22</sup> L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997, s. 179.

<sup>23</sup> P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012, s. 191.

określonych przepisami prawa”<sup>24</sup>. Sformułowanie to było zbliżone do zapisu z prawa przemysłowego z 1927 r. i wydawać by się mogło, że w sposób pełny opisywało zasadę swobody gospodarczej. Ustawodawca jednak w dalszej części ustawy doprecyzował wolność gospodarczą jako możliwość „zatrudniania pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia” (art. 5)<sup>25</sup> oraz przysługujące „na zasadach dobrowolności, prawo zrzeszania się w organizacje podmiotów gospodarczych” (art. 6 ust. 1)<sup>26</sup>. Natomiast ustawa Wilczka nie poruszała dwóch ważnych elementów wolności gospodarczej: swobody prawnej organizacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz samodzielności w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>27</sup>. W art. 2 znajdował się opis przedmiotowego (ust. 1) i podmiotowego (ust. 2) zakresu wolności gospodarczej. Pierwszy został określony poprzez definicję działalności gospodarczej jako „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność”<sup>28</sup>. Natomiast w celu opisanego drugiego wprowadzono do polskiego języka prawnego pojęcie podmiotu gospodarczego<sup>29</sup> rozumianego jako „osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej”<sup>30</sup>.

Deklarując wolność, ustawa o działalności gospodarczej stawiała zarazem szereg ograniczeń w prowadzeniu działalności. Na osoby podejmujące działalność gospodarczą zostały nałożone wymogi:

1. zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, chyba że jest to „uboczne zajęcie zarobkowe”, lub nie podlegająca zgłoszeniu działalność opisana w art. 10.
2. uzyskania koncesji w zakresie działalności opisanych w artykule 11.

---

<sup>24</sup> Dz.U. z 1988 r. Nr 41 poz. 324.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 49–50.

<sup>28</sup> Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324.

<sup>29</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 52.

<sup>30</sup> Dz.U. z 1988 r. Nr 41 poz. 324.

3. spełniania „warunków dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego a także inne warunki określone w przepisach budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i dotyczących ochrony środowiska”<sup>31</sup>.

4. zapewnienia, „aby prace, zajęcia lub czynności w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej były wykonywane przez osoby legitymujące się odpowiednimi kwalifikacjami, jeżeli z przepisów odrębnych ustaw wynika obowiązek posiadania takich kwalifikacji”<sup>32</sup>.

Ograniczenia wymienione w ustawie o działalności gospodarczej nie wyczerpują ogółu ograniczeń. Wymóg zachowania warunków określonych przepisami prawa pojawiający się w art. 1 stwarzał przestrzeń, w której liczne inne akty prawne wpływają na ograniczenie swobody gospodarczej. Ustawa o działalności gospodarczej stanowiła *lex generalis* wolności gospodarczej, a inne określające warunki działalności gospodarczej miały wobec niej charakter *lex specialis*. Ograniczenia wolności gospodarczej były szerzej opisane w przepisach szczególnych, które miały pierwszeństwo w stosunku do ustawy o działalności gospodarczej. Ograniczenia te mogły występować w formie:

1. bezwzględnego zakazu działalności gospodarczej określonego rodzaju. Nie oznacza on absolutnego zakazu prowadzenia określonej działalności, lecz najczęściej ustanawia monopol państwa w danej dziedzinie, np. monopol Poczty Polskiej na usługi pocztowe wprowadzony na mocy ustawy o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw w 1995 r.

2. ustawowego zakazu prowadzenia danego rodzaju działalności w określonej formie prawno-organizacyjnej. Taki zakaz ogranicza formę, w jakiej może być prowadzona dana działalność, czego przykładem jest ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 1990 r.: „Ubezpieczyciel może prowadzić działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 59 poz. 344.

3. bezwzględnego zakazu równoczesnego prowadzenia działalności w więcej niż jednej dziedzinie. Zakaz ten ogranicza możliwość do podjęcia działalności tylko w jednej dziedzinie, np. zapisy dotyczące działalności maklerskiej w prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych z 1991 r.: „Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo maklerskie nie może w ramach działalności tego przedsiębiorstwa prowadzić jednocześnie działalności gospodarczej w innej dziedzinie”<sup>34</sup>. Uzasadnieniem dla takiego ograniczenia jest często ochrona interesów majątkowych klientów uniemożliwiająca wykorzystanie środków pieniężnych uzyskanych w ramach jednej działalności na finansowanie innej<sup>35</sup>.

4. względnego zakazu podejmowania działalności gospodarczej. Zakaz ten dotyczy działalności, która może być dopuszczona w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, czyli koncesji lub zezwolenia. Przykładem ogólnym może być wspomniany wcześniej art.11 ustawy o działalności gospodarczej.

Ustawa o działalności gospodarczej w rozdziale 5 wprowadzała szereg zmian w istniejących aktach prawnych. Znowelizowano łącznie 21 aktów prawnych. Zmiany istotne z punktu widzenia omawianej kwestii to m.in. zmiany w ustawie o środkach farmaceutycznych, artykułach sanitarnych i aptekach z 1987 r. zezwalające na udzielenie koncesji na prowadzenie apteki także osobom prywatnym, czy zmiany w ustawie o kolejach z 1960 r., które nie tylko umożliwiły osobom prywatnym prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia kolei linowych i linowo-terenowych, ale również zniosły wymóg koncesjonowania tego typu działalności.

### **Nowelizacja Konstytucji – 1989 r.**

Ustawa Wilczka oraz wprowadzone wraz z nią zmiany w prawie dotyczącym zasad prowadzenia działalności gospodarczej stanowiły krok milowy w prawnym unormowaniu wolności gospodarczej. Kolejnym osiągnięciem było wpisanie prawa do swobody działalności gospodarczej w ramy Konstytucji. Zmiany w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadzono 29 grudnia 1989 r. Nowelizacja zmieniała istniejący porządek i uchylała generalny zakaz podejmowania i

---

<sup>34</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 35 poz. 155.

<sup>35</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 41.



prowadzenia w sposób stały i zarobkowy działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nie będące podmiotami gospodarki uspołecznionej<sup>36</sup>.

Art. 6 znowelizowanej ustawy zasadniczej przywracał znaną m.in. z konstytucji marcowej zasadę swobody gospodarczej: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”<sup>37</sup>. Zapis „bez względu na formę własności” określał podmiot tego prawa w możliwie najszerszy sposób, co można wyjaśnić warunkami, w jakich uchwalono nowelizację<sup>38</sup>. Tak więc prawo do swobodnej działalności gospodarczej przysługiwało zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, choć było ono zróżnicowane ze względu na charakter osobowości. Co do osób fizycznych, prawo do swobody działalności gospodarczej przysługiwało im w pełnym zakresie. Natomiast o dopuszczalności przedmiotu działania osób prawnych decydowały przepisy ustawodawstwa zwykłego<sup>39</sup>. Inna sprawa, czy „państwowe” osoby prawne również mogły być beneficjentami tego prawa. Uznano, że w budowanym systemie gospodarki rynkowej działalność gospodarcza państwa jest potrzebna tylko w sytuacjach wyjątkowych, w których potrzeby obywateli nie mogą być zaspokojone przez mechanizmy rynkowe. Wynika z tego, że „państwowe” osoby prawne nie korzystają z prawa do swobody działalności gospodarczej, a ich działalność jest tylko wyrazem zasady subsydiarności<sup>40</sup>.

Zmiany w Konstytucji pozwoliły na przeprowadzenie głębokich reform gospodarczych w kraju. Pakiet reform wprowadzonych przez ministra Leszka Balcerowicza dotyczył głównie przekształceń gospodarki w skali makro, np. obniżenia inflacji i deficytu budżetowego, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych czy wprowadzenia wymienialności waluty. Plan Balcerowicza miał niewątpliwy wpływ na kształtowanie się otoczenia prawnego działalności gospodarczej w Polsce.

---

<sup>36</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>37</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 75 poz. 444.

<sup>38</sup> A. Wasilewski, *Równoprawność sektorów gospodarczych. Założenia reformy gospodarczej a rzeczywistość*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 6.

<sup>39</sup> A. Walaszek-Pyziół, op. cit., s. 20.

<sup>40</sup> Ibidem, s.21.

Nie dotyczył natomiast prawa do swobody działalności gospodarczej w sposób bezpośredni.

### **Projekty Konstytucji w latach 1992–1997**

Pomysły uchwalenia nowej konstytucji pojawiały się już w latach 80., a na początku lat 90. jej uchwalenie stało się już koniecznością<sup>41</sup>. Powszechnie uznano, że w kwestii prawa do swobody gospodarczej w przepisach nowej konstytucji unormowania wymagają<sup>42</sup>:

1. podmiot prawa – należy postawić pytanie, czy prawo to będzie przysługiwać nie tylko osobom fizycznym, ale również osobom prawnym? Ponadto należałoby określić, czy beneficjentem omawianego prawa będą tylko podmioty krajowe czy również zagraniczne.

2. formalne ograniczenia prawa będące wymogiem ustawy.

3. prawne środki ochrony prawa, takie jak sądowe dochodzenie prawa czy indywidualna skarga do Trybunału Konstytucyjnego.

4. legitymacja prawna państwa do prowadzenia działalności. Należy ustalić, czy państwo może prowadzić działalność gospodarczą na równi z innymi podmiotami gospodarczymi lub w innych określonych warunkach, a także czy jednostkom samorządu terytorialnego również przysługuje to prawo.

5. monopolizacja dziedzin gospodarki. Wymaga odpowiedzi pytanie o to, czy państwo powinno prowadzić określony rodzaj działalności na zasadzie wyłączności.

Na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostały zgłoszone projekty: Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), Unii Demokratycznej (UD), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)<sup>43</sup>, Porozumienia Centrum (PC) oraz tzw. „projekt senacki”, „projekt prezydencki” oraz „projekt obywatelski”.

---

<sup>41</sup> J. Zakrzewska, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 3–4.

<sup>42</sup> A. Walaszek-Pyziół, op. cit., s.82-83.

<sup>43</sup> Projekt podpisany przez posłów i senatorów reprezentujący głównie Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz koła parlamentarne Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” oraz posłów niezrzeszonych.

Projekt KPN w art. 14 ust. 7 stwierdzał: „Państwo zapewnia swobodę działalności gospodarczej w granicach określonych przez ustawę”<sup>44</sup>. Artykuł ten był częścią rozdziału 1 zatytułowanego *Rzeczpospolita Polska*. Natomiast art. 21 tego projektu znajdujący się w rozdziale *Obywatele Rzeczypospolitej*, w którym można znaleźć listę praw kardynalnych obywateli, nie zawiera prawa do swobody działalności gospodarczej. Taki zapis stworzyłby sytuację, w której swoboda działalności gospodarczej byłaby ujęta jako element ustroju społeczno-gospodarczego, a nie jako podmiotowe prawo konstytucyjne. Ponadto zapis ten będąc redakcyjnie odmienny od większości proponowanych w innych projektach, jak również w art. 6 obowiązującej w tym czasie Konstytucji, nie gwarantował pełnej swobody gospodarczej, a jedynie zapewniał ją wyłącznie w granicach zakreślonych przez prawodawstwo zwykłe. Wynikałoby z tego, że źródłem swobody gospodarczej są ustawy, a nie Konstytucja. Spotkało się to ze sprzeciwem i zostało uznane jako „wyraźny krok wstecz”<sup>45</sup>.

Prawo do swobody działalności gospodarczej w projektach UD, SLD oraz PSL zostało wyrażone w sposób bardzo do siebie zbliżony. Artykuł 38 projektu UD brzmi: „1) Każdy obywatel ma prawo prowadzenia działalności gospodarczej. 2) Działalność gospodarcza nie może być sprzeczna z interesem publicznym. 3) Ograniczenie wolności gospodarczej może nastąpić jedynie w drodze ustawy”<sup>46</sup>. Natomiast art. 11 projektu SLD mówi, że: „1) Każdy ma prawo podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na równych prawach. 2) Działalność gospodarcza nie może być wykonywana w sposób sprzeczny z interesem publicznym. 3) Ograniczenie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej może nastąpić jedynie na podstawie ustawy”<sup>47</sup>. Art. 36 projektu PSL jest z kolei identyczny z art. 11 projektu SLD<sup>48</sup>. Opisywane projekty dopuszczają ustawowe ograniczenie swobody działalności gospodarczej, nie podając szczegółów tego ograniczenia. Jednak zawierają zapisy o wprowadzeniu zasady państwa prawnego, więc pośrednio

---

<sup>44</sup> *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz.1, Warszawa 1997, s. 227.

<sup>45</sup> A. Walaszek-Pyziół, op. cit., s. 84.

<sup>46</sup> *Projekty...*, s. 271.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 194.

przekazują kwestię określenia tych szczegółów Trybunałowi Konstytucyjnemu. Drugim ograniczeniem wynikającym z proponowanych zapisów jest to, iż działalność gospodarcza nie może być wykonywana w sprzeczności z interesem publicznym. Zamieszczenie takiego przepisu w Konstytucji prowadziłyby do problemów związanych z jego praktycznym stosowaniem. Nakładałoby to na podmioty tego prawa obowiązek wykazania zgodności prowadzonej przez nich działalności z interesem publicznym oraz pozostawiałoby sprawę związaną z tym, kto i według jakich kryteriów miałby rozstrzygać tę zgodność<sup>49</sup>.

Jedyną zasadniczą różnicą w trzech omawianych projektach było to, że prawo do swobody działalności gospodarczej w projektach SLD i PSL-u przysługiwało każdemu, a więc również obcokrajowcom, a w projekcie UD wyłącznie obywatelom polskim. Za takim rozwiązaniem mogło przemawiać to, że inne kraje w zapisach konstytucyjnych nie przyznają tego prawa cudzoziemcom. Dobrą metodą wydaje się więc przeniesienie regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez obcokrajowców na terenie polski na grunt prawodawstwa zwykłego. Stwarza to asumpt do negocjacji umów międzynarodowych dotyczących podejmowania działalności gospodarczej przez obywateli Polski poza granicami naszego kraju<sup>50</sup>.

Projekt PC oraz „projekt senacki” w identyczny sposób regulowały prawo do swobody działalności gospodarczej. Art. 38 projektu PC oraz art. 38 „projektu senackiego” stanowią: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej. Państwo ma prawo do ustawowego ograniczenia tej swobody ze względu na dobro ogólne”<sup>51</sup>. Według projektu PC gwarantem swobody gospodarczej miał być Sąd Najwyższy, który tylko na wniosek prezydenta mógł orzekać zgodność ustawy z Konstytucją, oraz rzecznik praw obywatelskich czuwający nad przestrzeganiem praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i ustawach. Natomiast „projekt senacki” przewidywał możliwość weryfikowania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustaw z Konstytucją. Obydwie propozycje zakładały ochronę prawa do swobody działalności gospodarczej, jednak brak skargi indywidualnej do

---

<sup>49</sup> A. Walaszek-Pyziół, op. cit., s. 85.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> *Projekty...*, s. 147 i 338.

Trybunału w „projekcie senackim” czy w ogóle jego nieobecność i nieokreślone kompetencje rzecznika praw obywatelskich w projekcie PC stanowiłyby niewystarczającą gwarancję<sup>52</sup>.

„Projekt prezydencki” zakładał dołączenie do Konstytucji Karty Praw i Wolności. Dokument ten w art. 17 mówi: „Każdy może podejmować i prowadzić działalność gospodarczą. Ograniczenie może określić ustawa jedynie ze względu na szczególnie ważny interes publiczny”<sup>53</sup>. Postanowienia ogólne Karty Praw i Wolności jasno określają podmiot, kwestię ochrony oraz kryteria ograniczenia tych praw. Prawa i wolności przysługują każdemu znajdującemu się w zasięgu działania prawa Rzeczypospolitej, a ich ograniczenie może nastąpić w ustawie jedynie, gdy Karta przewiduje taką możliwość i tylko „dla ochrony innych praw i wolności, zdrowia publicznego, pokoju wewnętrznego lub obrony Państwa”<sup>54</sup>.

Zapis w „projekcie obywatelskim” jest interesujący ze względu na ograniczenie swobody gospodarczej znajdujące się w art. 35 ust. 2: „Działalność gospodarcza nie może być wykonywana w sposób przynoszący uszczerbek godności i wolności człowieka”<sup>55</sup>. Niejako dubluje się tu wcześniejsze przepisy tego projektu traktujące o tym, iż godność człowieka oraz jego prawa i wolności są nienaruszalne.

Podsumowując proponowane formy usankcjonowania swobody gospodarczej w przytoczonych projektach Konstytucji, należy wyszczególnić poniższe kwestie:

1. wszystkie projekty oprócz projektu KPN uznawały prawo do swobody działalności gospodarczej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe;
2. wszystkie projekty oprócz projektu KPN przewidywały *expressis verbis* sądową ochronę tego prawa;
3. wszystkie projekty oprócz projektu UD określały, iż każdy, zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec korzysta z tego prawa w równy sposób;
4. wszystkie projekty w sposób niejasny określały, czy osobom prawnym również przysługuje to prawo;

---

<sup>52</sup> A. Walaszek-Pyziół, op. cit., s. 86.

<sup>53</sup> *Projekty...*, op. cit., s. 79.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 301.

5. wszystkie projekty przewidywały ograniczenie tego prawa w ustawie;
6. wyłącznie „projekt prezydencki” wyczerpująco unormował kwestię kryteriów materialnych ustawowych ograniczeń tego prawa.

### **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – 1997 r.**

2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową ustawę zasadniczą. System gospodarczy w myśl art. 20 oparto na czterech zasadach: społecznej gospodarce rynkowej, wolności gospodarczej, solidarności i dialogu oraz ochrony własności<sup>56</sup>. Zarówno art. 20, jak i art. 22 mówiący o tym, iż wolność gospodarcza może zostać ograniczona w ustawie, znajdują się w rozdziale *Rzeczpospolita*. Natomiast w rozdziale drugim, traktującym o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela nie ma zapisu dotyczącego prawa do swobody gospodarczej. Wybrano więc rozwiązanie podobne do proponowanego w projekcie KPN. Wydaje się że swoboda gospodarcza nie jest więc w obowiązującym porządku konstytucyjnym prawem podmiotowym, a jedynie zasadą ustrojową polskiej gospodarki. Powszechnie uznaje się jednak, że prawo do swobody działalności gospodarczej jest tak prawem podmiotowym, jak i zasadą prawa<sup>57</sup>. Podejście takie implikuje z jednej strony zobowiązanie państwa do nieingerowania w sferę tego prawa jako prawa podmiotowego, z drugiej strony określa obowiązek tworzenia pozytywnego porządku chroniącego to prawo jako zasady ustrojowej<sup>58</sup>. Państwo ma więc możliwość reglamentacji tego prawa, jednak w myśl art. 22: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”<sup>59</sup>. O ile można uznać, że Konstytucja jest źródłem prawa do swobody działalności gospodarczej, to określenie jego ram pozostawia prawodawstwu zwykłemu. Ograniczenie wpływu ustaw na korzystanie z niego wydaje się satysfakcjonujące, jednak wciąż podnoszone w debacie publicznej są kwestie o różnym postrzeganiu „ważnego interesu publicznego”. Skonkretyzowanie

---

<sup>56</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

<sup>57</sup> Z. Szańcyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 58.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

tego pojęcia pozostawiono Trybunałowi Konstytucyjnemu<sup>60</sup>. Pomocny w przypadku tego zagadnienia jest art. 31 ust. 3 Konstytucji wymieniający przesłanki do wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności. Wolność gospodarcza jako prawo podmiotowe jest również chroniona art. 5 Konstytucji, który zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela<sup>61</sup>.

Konstytucja ściśle nie wyraża, komu wolność gospodarcza przysługuje, jednak w myśl art. 22 należałoby odnieść się do obowiązującej w tym czasie ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. Jak już wykazano wcześniej, art. 1 tej ustawy udzielał każdemu prawa do swobody działalności gospodarczej, a więc zarówno każdemu obywatelowi Polski, jak i cudzoziemcom, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym<sup>62</sup>.

### **Prawo działalności gospodarczej – 1999 r.**

Ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r. została uchylona 1 stycznia 2001 r., a w jej miejsce weszła w życie ustawa Prawo działalności gospodarczej z 19 listopada 1999 r. Art. 5 tej ustawy brzmi: „Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”<sup>63</sup>. Istotnym *novum* było podejmowanie działalności gospodarczej przez obcokrajowców wyszczególnione w art. 6 ustawy. Obywatele państw obcych posiadający pozwolenie na osiedlenie się w Polsce, korzystają z prawa do swobody gospodarczej w takim samym stopniu jak obywatele polscy. Działalność obcokrajowców oparto na zasadzie wzajemności, a w przypadku jej braku osoby z zagranicy mogły tworzyć jedynie spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały.

---

<sup>60</sup> Z. Szażyk, A. Szafranski, op. cit., s. 61.

<sup>61</sup> T. Szanciło, *Formy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty gospodarcze*, Warszawa 2006, s. 134.

<sup>62</sup> K. Sobczak, *Gospodarka w ujęciu konstytucyjnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, z. 12.

<sup>63</sup> Dz. U. z 1999r. Nr 101 poz. 1178.

W ustawie wymieniono 8 rodzajów działalności, które wymagały uzyskania koncesji. Były to m.in. poszukiwanie i wydobywanie złóż, wytwarzanie i obrót bronią, ochrona osób i mienia czy transport lotniczy i kolejowy. Ustawa wprowadzała również zezwolenia, których wymóg posiadania miał zostać określony odrębnymi ustawami. W latach 2001–2004 zezwoleń wymagało ok. 60 rodzajów działalności. Część z nich wcześniej wymagało koncesji<sup>64</sup>.

Ustawa Prawo działalności gospodarczej była kontynuacją obowiązujących rozwiązań dopasowanych do sytuacji konstytucyjnej oraz standardów do tej pory wypracowanych. Stosunkowo szybko, bo już 2 lipca 2004 r. wprowadzono nową ustawę regulującą zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

### **Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – 2004 r.**

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r. jest obecnie obowiązującym *lex generalis* prawa do swobody działalności gospodarczej w Polsce. W przepisach ogólnych ustawa określa:

1. zakres swobody gospodarczej wyrażony w art. 6 ust. 1: „Podejmowanie, prowadzenie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”<sup>65</sup>. Jest to zapis odzwierciedlający zasady zawarte w art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. przedmiot omawianego prawa jako działalność gospodarczą. Jej pojęcie zostało przejęte z prawa działalności gospodarczej z 1999 r., dodatkowo obejmując definicją również działalność zawodową. Ujmowane jest jako: „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób ciągły”<sup>66</sup>. Osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną podejmująca się działalności gospodarczej we własnym imieniu jest określona jako przedsiębiorca.

---

<sup>64</sup> K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2004, s. 233.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807.

<sup>66</sup> *Ibidem*.



3. podstawowe zasady dotyczące relacji przedsiębiorców z administracją publiczną, m.in. nałożenie obowiązku wspierania przedsiębiorczości, w szczególności mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także załatwianie ich spraw przez organy administracji publicznej w jak najkrótszym czasie.

4. zasady podejmowania działalności przez osoby zagraniczne. Przepisy te zostały ostatecznie znowelizowane na mocy ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r.

Głównymi ograniczeniami swobody gospodarczej przez państwo są reglamentacje niektórych rodzajów działalności. Ustawa nakłada obowiązek uzyskania koncesji w 6 przypadkach:

1. poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, wydobywania kopalin ze złóż, bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych;

2. wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;

3. wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw i energii;

4. ochrony osób i mienia;

5. rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych;

6. przewozów lotniczych.

Ustawa w pełni nie reguluje kwestii koncesji, ale – jak w wielu miejscach, także i w tym – ustawodawca celowo odsyła do innych aktów prawnych. Ustaw o charakterze *lex specialis* w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest bardzo dużo. Ograniczenia swobody gospodarczej występują w nich licznie i przytoczenie ich wymagałoby bardzo obszernej pracy. Przede wszystkim są nimi szczegółowe warunki wykonywania działalności koncesjonowanej. Dla przykładu, odnośnie do wydobywania kopalin pospolitych są to przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., według których, aby uzyskać koncesję należy spełnić jednocześnie trzy wymagania: obszar zamierzonej działalności nie może przekroczyć

2 ha, wydobycie kopaliny w roku kalendarzowym nie może być większe niż 2000 m<sup>3</sup>, działalność musi być prowadzona bez użycia materiałów wybuchowych<sup>67</sup>.

## **Podsumowanie**

Rozważania na temat ewolucji prawa do swobody działalności gospodarczej prowadzą do interesujących wniosków. Kwestia regulacji prawnych obowiązujących obecnie różni się od tych stosowanych na początku XX w. Ogólną praktyką było wyznaczenie zakresu swobody działalności gospodarczej w jednej ustawie określanej mianem prawa przemysłowego. Dzisiaj spotykamy się z bardzo szczegółowymi restrykcjami znajdującymi się w ustawach szczegółowych, natomiast Konstytucja oraz ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w sposób bardzo ogólny opisują zakres tej swobody. Następuje tzw. „erozja prawa przemysłowego”<sup>68</sup>, która wpisuje się w, obowiązujący nie tylko w Polsce, trend inflacji prawa. W 2004 r. liczba ustaw i rozporządzeń uchwalanych rocznie wzrosła ponad dwukrotnie w stosunku do 1998 r. i wynosiła ponad 200, a liczba stron Dziennika Ustaw oraz łączna liczba słów uchwalonych aktów prawnych potroiła się<sup>69</sup>. Natomiast sejm VI kadencji w ciągu czteroletniego okresu urzędowania uchwalił aż 953 ustawy. Uzasadnione wydaje się więc poddanie krytyce nieefektywnego Programu Reformy Regulacji przyjętego przez Radę Ministrów w 2006 r. oraz Programu Lepsze Prawo będącego jego kontynuacją. Panującą sytuację świetnie oddaje cytat z Tacyta: „im większy nieład w państwie, tym liczniejsze ustawy”.

Niebezpiecznym ograniczeniem działalności gospodarczej, nie poruszonym w artykule, są ograniczenia fiskalne, które – jak określił prof. Karol Sobczak – są „zbyt restrykcyjne i nie korespondują z modelem prawnym gospodarki”<sup>70</sup>. Nawet rzecznik praw obywatelskich Irena Lipowicz wystąpiła do ministra finansów w sprawie kondycji polskiego systemu podatkowego. Istotny wpływ na wzrost regulacji ograniczających działalność gospodarczą ma również wdrożenie przez Polskę wielu

---

<sup>67</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 27 poz. 96.

<sup>68</sup> K. Sobczak, *Działalność...*, op. cit., s. 169.

<sup>69</sup> K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>70</sup> K. Sobczak, *Działalność...*, op. cit., s. 24.

dyrektyw Wspólnot Europejskich. Około 60 proc. stanowiącego w Polsce prawa jest wymuszona dostosowaniem go do standardów unijnych.

Podczas analizy prawa do swobody działalności gospodarczej w Polsce można zauważyć, że jest ono, wraz z poszanowaniem prawa własności, fundamentem poprawnie rozwijającej się gospodarki i gwarantem prosperity. Można to wyraźnie dostrzec na przykładzie ustawy Wilczka. Jej wnioskodawcą był przecież rząd Mieczysława Rakowskiego składający się głównie z członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Uznanie prywatnej inicjatywy gospodarczej oraz praw własności było ideologicznie sprzeczne z wartościami rządzących, a mimo to zdecydowano się na wprowadzenie tych rozwiązań. Podobnie należy spojrzeć na projekt Konstytucji przygotowany przez SLD, a więc partię wywodzącą się z socjaldemokracji. Pragmatyczne podejście do gospodarki miało więc większe znaczenie niż trwanie przy ideologicznie poprawnych, jednak nieefektywnych rozwiązaniach. *Notabene* wpisuje się to w tendencję zacierania różnic pomiędzy formacjami ideologicznymi, obserwowaną na świecie od jakiegoś czasu.