

## **Ustawa Wilczka a obecne regulacje dotyczące wolności gospodarczej – analiza prawno-historyczno porównawcza**

### **Wstęp**

W tym roku miały miejsce obchody 25-lecia wolnej Polski. W debacie publicznej dokonywano szeregu analiz dotyczących zmian, jakie zaszły od momentu transformacji ustrojowej. Naturalnie, podejmowano również kwestie związane z gospodarką kraju, jednakże w prowadzonych dyskusjach skupiano się głównie na aspekcie dostrzegalnych zmian materialnych. Słowo „wolność” nie schodziło z ust polityków i dziennikarzy, niemniej zabrakło pogłębionej refleksji nad tą kardynalną wartością pod względem wolności gospodarczej, dlatego też warto poświęcić temu zagadnieniu nieco uwagi.

Przedmiotem badań w niniejszym artykule będzie kwestia wolności gospodarczej i swobody w podejmowaniu i prowadzeniu przedsiębiorczości w Rzeczypospolitej Polskiej. Publikacja ma na celu wskazanie, jakie zmiany prawa gospodarczego wpływają na gospodarkę. Ponadto zostanie podjęta próba zdefiniowania obecnego ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Omówiony zostanie okres przekształceń gospodarczych od początku transformacji w ostatnich latach PRL-u do czasów nam współczesnych. Wzięta pod uwagę będzie przede wszystkim transformacja, jaka dokonała się w Polsce, choć pojawią się pewne odniesienia do przekształceń, które zaszły w innych państwach.

Podstawowe pytania, jakie zostaną postawione w niniejszym artykule dotyczą wpływu na sytuację ekonomiczną w kraju ustawy uchwalonej dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>1</sup>, tzw. ustawy Wilczka. Czy obecnie w Polsce jest mniej czy więcej wolności gospodarczej niż pod koniec lat 80.? Oprócz tego należy zastanowić się nad tym, jaki *de facto* panuje w „odrodzonej” Rzeczypospolitej ustrój gospodarczy?

W odpowiedzi na powyższe pytania można postawić śmiało hipotezy:

1. Ustawa Wilczka wywarła zdecydowanie korzystny wpływ na transformację

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1988 r. Nr 41 poz. 324.

ustrojową. Stanowiła jeden z podstawowych aspektów umożliwiających przejście z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej. Jej postanowienia pozwoliły na zmniejszenie „kosztów społecznych” przeprowadzonych zmian.

2. Obecnie w Polsce jest mniej wolności gospodarczej niż pod koniec lat 80.

3. Pomimo założeń znajdujących uzasadnienie w ustawie zasadniczej, w Rzeczypospolitej Polskiej nie funkcjonuje tzw. społeczna gospodarka rynkowa, mamy do czynienia raczej z gospodarką państwa socjaldemokratycznego.

W celu osiągnięcia założonych celów badawczych zasadniczo posłużono się metodami historyczno-prawną i komparatystyczną, z pomocą których zestawiono postanowienia Ustawy Wilczka z obecnie obowiązującymi regulacjami, uwzględniając zmiany, jakie zachodziły w przyjętych ramach czasowych.

Z tych względów podstawową bazą źródłową stały się akty normatywne, przede wszystkim powoływana już ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej oraz obowiązująca regulacja, czyli ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.<sup>2</sup> Niemniej jednak istotne znaczenie dla omawianego problemu mają okoliczności, w jakich uchwalono pierwszą wolnorynkową ustawę określającą podstawowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego konieczne okazało się skorzystanie z memoriałów i artykułów prasowych, w szczególności wywiadów, jak również materiałów wideo, na których wypowiada się bezpośredni twórca wyżej wymienionej regulacji oraz eksperci. Natomiast w analizie gospodarczo-ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej posłużono się opracowaniami naukowymi.

## **Okoliczności uchwalenia Ustawy Wilczka**

Zanim zostanie omówiona ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, należy przybliżyć okoliczności w jakich uchwalono ten akt. Sytuacja społeczno-gospodarcza pod koniec lat 80. wymagała radykalnych i natychmiastowych zmian. Niezadowolenie społeczne było tak duże, że rządzący zdawali sobie sprawę z tego, że tylko dzięki inercji opozycji nie doszło do kolejnych rozruchów na tle gospodarczym. Nomenklatura była świadoma tego, że społeczeństwo nie wierzy w proponowane przez nią reformy. Co godne dostrzeżenia, pomimo intensywnej agitacji niektórzy działacze

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807.

partyjni sami uprzytamniali sobie, że większość programów naprawy gospodarki nie zostanie zrealizowana, a jeśli nawet, to nie przyniosą one oczekiwanych skutków<sup>3</sup>.

Patologicznie rozbudowana administracja i wszechobecna biurokracja stanowiła kolejny czynnik wywołujący niechęć wśród Polaków<sup>4</sup>. Co więcej, prawo służyło nie obywatelom, a władzy, będąc głównym elementem uprawiania polityki. Dobrym tego przykładem jest prawo podatkowe. Miało ono na celu nie tylko realizować funkcje fiskalne, lecz również stanowić narzędzie opresji wobec opozycji. Postulowano na przykład, aby wysokimi podatkami obciążać autorów, wydawców i kolporterów podziemnych wydawnictw oraz tych, którzy publikowali za granicą. Podatek byłby nakładany za niezgłoszenie rzekomo otrzymanych przychodów. Według rządzących komunistów tego typu poza karne środki byłyby o wiele lepsze z tego powodu, że państwa zachodnie miałyby ograniczone możliwości nazywania ich represjami, gdyż opodatkowanie wszelkiej działalności dochodowej jest sprawą normalną i naturalną<sup>5</sup>. Niektóre propozycje wydają się wręcz absurdalne, skrajnie naruszają podstawowe zasady państwa prawa, co dobrze obrazowało nakładanie podatków wobec konkretnych opozycjonistów<sup>6</sup>.

Odnosi się wrażenie, że władza w owym czasie nie starała się rozwiązywać problemów obywateli, a jedynie odwracać od nich uwagę. Ciekawym przykładem takiego działania jest propozycja podniesienia poborów profesora nadzwyczajnego i zwyczajnego, co argumentowano w ten sposób: „Podwyżka dla 4 tysięcy profesorów jest niekosztowna, a stanowić też będzie argument przeciwdziałający narzekaniom i ucieczkom niesamodzielnej młodej kadry naukowej: teraz, powiemy, zarabiasz mało, ale za to jaką masz perspektywę!”<sup>7</sup> Powyższe przykłady pokazują, jakie było polityczne myślenie rządzącej nomenklatury.

Niemniej jednak pojawiały się wówczas również pomysły zmian gospodarczych, które pomimo umocowania w doktrynie komunistycznej, polegały tak naprawdę na pewnej liberalizacji prowadzenia działalności gospodarczej. Jedną z koncepcji opierała się na przekształceniu brygad zakładowych w tzw. spółki robotnicze, które miały być

---

<sup>3</sup> Memoriał J. Urbana, S. Cioska i W. Pożogi dla W. Jaruzelskiego, *Propozycje niektórych posunięć na rok 1987*, wstęp, akapit 4–6.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem. Uderzenia w opozycję, pkt. 4.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem. Przedsięwzięcia o różnym znaczeniu społecznym, pkt. 11.

drobnymi, ściśle związanymi z macierzystym zakładem, wytwórczymi organizmami kooperacyjnie opłacanymi według umowy o dzieło<sup>8</sup>. W pomysle tym pojawiają się elementy konkurencji wolnorynkowej. W innym projekcie proponowano ustanowienie prawa do zakładania przedsiębiorstw państwowych lub spółdzielni, które przysługiwałyby każdemu obywatelowi lub grupie obywateli, podobnie jak pozwalało na to prawo w przypadku zakładania przedsiębiorstw prywatnych<sup>9</sup>. Ponadto przedstawiano także bezpośrednie postulaty nawiązujące do „kształtowania preferencji dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw” oraz dopuszczano tworzenie spółek z udziałem kapitału zagranicznego, ale wyłącznie polonijnego<sup>10</sup>.

Można postawić śmiałą hipotezę, że przedstawione wyżej założenia memoriału Jerzego Urbana, Stanisława Cioska i Władysława Pożogi stanowiły swego rodzaju preludeum, które – być może – miało oswoić komunistyczną nomenklaturę z wolnorynkowym myśleniem. Wydaje się, że rządzący zdawali sobie sprawę z tego, że gospodarka komunistyczna jest absurdalna i całkowicie niesprawna i należałoby chociażby z tych względów wrócić w jakimś zakresie do ustroju kapitalistycznego. Ustawa Wilczka czyniła to w sposób radykalny. Nasuwa się zatem pytanie, jak to możliwe, że we wciąż komunistycznym państwie, o silnym aparacie partyjnym, dochodzi do uchwalenia ustawy będącej aktem skrajnie liberalnym, nawet w porównaniu z ustawodawstwem obowiązującym w państwach zachodnich. Wielu autorów zauważa, że główny cel tej regulacji nie polegał na ustanowieniu wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Przyczyną zezwolenia na tak radykalną zmianę upatruje się w tzw. „uwłaszczeniu nomenklatury partyjnej”. To właśnie możliwość przejęcia mienia państwowego przez działaczy partyjnych, którzy posiadali dostęp do informacji o prywatyzowanej własności Skarbu Państwa, skłoniło członków PZPR do wyrażenia zgody na uchwalenie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Proces ten przebiegał bardzo szybko, zasadniczo opierał się na wejściu nomenklatury w procedurę wymiany pomiędzy producentem i konsumentem. W okresie hiperinflacji stało się to najbardziej zyskownym przedsięwzięciem. Niektórzy autorzy porównują „uwłaszczenie nomenklatury” do uwłaszczenia chłopów, jakiego dokonał car Aleksander II w 1863 r. Tak jak car dążył do przekupienia chłopów polskich – co miało skutkować powstrzymaniem szlacheckiego

---

<sup>8</sup> Ibidem. Przedsięwzięcia o różnym znaczeniu społecznym, pkt. 3.

<sup>9</sup> Ibidem, VI, akapity 4–11.

<sup>10</sup> Ibidem, III, akapity 12–13.

powstania styczniowego – tak premier Mieczysław Rakowski za pomocą ministra Mieczysława Wilczka „przekupił” aparat partyjny, oddając mu we władanie majątek narodowy. Obaj osiągnęli cel. Powstanie przeciw carskiej Rosji upadło, a premier mógł zamiast o „okrągłym stole”, mówić o „nakrytym stole”. Niestety, biorąc pod uwagę katastrofalny nawis inflacyjny, był on „nakryty” głównie dla „wybranych<sup>11</sup>”.

## **Mieczysław Wilczek**

Przed analizą aktu normatywnego, co jest głównym tematem niniejszego artykułu, pokrótce zostanie przedstawiona postać ministra Mieczysława Wilczka. Warto zwrócić uwagę na osobę, której nazwiskiem określa się ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Zobrazuje to sposób myślenia o gospodarce głównego twórcy tego aktu, a co za tym idzie, łatwiej będzie zrozumieć ten historyczny dokument.

Mieczysław Wilczek urodził się 22 stycznia 1932 roku. Studiował chemię na Politechnice Śląskiej, ekonomię w Wyższym Studium Ekonomiki Przemysłu oraz prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim i na Uniwersytecie Warszawskim<sup>12</sup>. Był tak uzdolnionym chemikiem, że już na drugim roku zdobył asystenturę i został pracownikiem naukowym. Bez wiedzy Mieczysława Wilczka, jego koledzy w ramach żartu, zgłosili jego kandydaturę w konkursie na dyrektora. W tak nieoczekiwany sposób został w 1956 r. dyrektorem fabryki kosmetyków Viola w Gliwicach. Dzięki temu stanowisku nawiązał kontakty z zachodnim biznesem, a także mógł wyjechać na stypendium do Wielkiej Brytanii. Po powrocie do kraju objął stanowisko dyrektora technicznego zakładów Pollena, gdzie na jego patentach produkowano proszek Pollena, a następnie proszek Ixi 65, które jakością nie odbiegały znacząco od zachodnich produktów<sup>13</sup>. W późniejszym okresie, po sporze z rządzącymi, porzucił dyrektorskie stanowisko, postanawiając zostać prywatnym przedsiębiorcą. Rozpoczął produkcję opartego na własnym patencie kremu z jaj perliczek. Odniósł sukces, co nie spodobało się władzom, które cofnęły mu licencję. Wilczek nie poddał się, opracował własną metodę przetwarzania odpadów zwierzęcych na koncentraty paszowe. Sam uruchomił pierwszą fabrykę, a co więcej na jego patentach

---

<sup>11</sup>S. Małecki-Tepicht, *Przyczyny zmiany systemu gospodarczego* [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 277–278.

<sup>12</sup>A. Wójcik, *25 lat ustawy Wilczka. Kim był "jedyne liberal przy okrągłym stole"?* [online], 23 grudnia 2013 [dostęp: 6.04.2014]. Dostępny w internecie: <<http://biznes.onet.pl/25-lat-ustawy-wilczka-kim-byl-jedyny-liberal-przy-,18490,5595115,2,news-detaj>>.

<sup>13</sup>Ibidem.

zbudowano jeszcze 20 innych. Dzięki temu w latach 70. stał się jednym z najbogatszych Polaków żyjących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Do rządu trafił znowu przez przypadek: w swojej rezydencji gościł ówczesnego wicemarszałka sejmu Mieczysława Rakowskiego. Kiedy ten został premierem, zaproponował inżynierowi Wilczkowi stanowisko ministra przemysłu.

Minister przemysłu, jak sam Wilczek twierdził, był tylko swego rodzaju „taranem, który wybijał dziury, w mocno zmurszałym murze”<sup>14</sup>. Pewne ustalenia między premierem a Mieczysławem Wilczkiem polegały na tym, że prezes Rady Ministrów chronił swojego podwładnego przed komitetem partyjnym. Pomimo na ogół dobrego wywiązywania się z umowy przez Rakowskiego, minister przemysłu PRL musiał niekiedy bezpośrednio konfrontować się z aktywem. Jak trudne musiały być to rozmowy osób o biegunowo różnym światopoglądzie, świadczy na przykład zachowania generała Wojciecha Jaruzelskiego, który zatykał uszy, kiedy Wilczek bronił swych tez, powołując się na noblistę Milтона Freedmana<sup>15</sup>. Nasuwa się więc pytanie, jak udawało mu się przekonać komunistów do pewnych rewolucyjnych rozwiązań przez niego proponowanych. Wydaje się, że silnym atutem ministra był jego osobisty urok, co ilustruje sposób, w jaki Wilczek zajął się kwestią liczby osób mogących zostać zatrudnionymi przez prywatnego przedsiębiorcę (ówczesny limit wynosił 6 osób). Wilczek postulował, aby znieść jakiegokolwiek ograniczenia. Rządzący komuniści nie wyobrażali sobie, by prywatne przedsiębiorstwo mogłoby się rozrosnąć np. do 1000 osób. Na to minister odpowiedział: „Gdzie wy znajdziecie takiego idiotę, który zatrudni 1000 osób? Zaraz mu się związki zawodowe zalęgna i będą mu liczyć pieniądze!”<sup>16</sup> Ta odpowiedź tak rozbawiła, jak i przekonała oponentów, że ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej nie wprowadzała ograniczeń dotyczących liczby zatrudnień. Należy pamiętać, że nie tylko komuniści byli przeciwnikami zmian proponowanych przez Wilczka: „wówczas nikt, nawet Solidarność, wcale nie chciał wprowadzania kapitalizmu. Oni wszyscy chcieli socjalizmu z ludzką twarzą. Jak ja im mówiłem, że taki socjalizm musi mieć zawsze gołą

---

<sup>14</sup> Konferencja „Drogi do wolności” organizowana przez Centrum Adama Smitha dnia 29 grudnia 2008 r. w Warszawie [nagranie wideo online], 31 grudnia 2008 [dostęp: 6.04.2014]. Dostępny w internecie: <[https://www.youtube.com/watch?v=6FCigHj\\_fAQ](https://www.youtube.com/watch?v=6FCigHj_fAQ)>.

<sup>15</sup> M. Wilczek, *Wilczek: Przed biurem politycznym powoływałem się na Friedmana a Jaruzelski dłońmi zatykał uszy*, rozm. przepr. J. Korwin-Mikke, „Najwyższy Czas!” [online], 13 marca 2012 [dostęp: 6.04.2014]. Dostępny w internecie: <<http://nczas.com/wiadomosci/polska/wilczek-przed-biurem-politycznym-powolywalem-sie-na-friedmana-a-jaruzelski-dlonmi-zatykal-uszy/>>.

<sup>16</sup> Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit.

«d...», to się wszyscy uśmiechali niedowierzająco”<sup>17</sup>.

Mieczysław Wilczek był osobą wszechstronnie utalentowaną, niezłomną, myślącą praktycznie, o wysokiej inteligencji społecznej, która ceniła zawsze najprostsze rozwiązania. Jego wiedza z zakresu prawa i ekonomii, doświadczenie czerpane z prywatnego biznesu zarówno krajowego, jak i zagranicznego oraz sprawowanie funkcji kierowniczych w zakładach państwowych pozwoliły uchwalić ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, uznawaną przez wielu ekspertów za niedościgniony wzór prawodawstwa w zakresie przedsiębiorczości<sup>18</sup>.

Mieczysław Wilczek pełnił funkcję ministra przemysłu stosunkowo krótko – niecały rok. Należy zaznaczyć, że w tym okresie brał udział w obradach okrągłego stołu. Później wrócił do prywatnej przedsiębiorczości, nie odniósł jednak tym razem znaczących sukcesów. W 1990 r. został laureatem Nagrody Kisiela tygodnika „Wprost”, a w 2008 r. Centrum im. Adama Smitha uhonorowało go tytułem „Jego Przedsiębiorczości”<sup>19</sup>.

## **Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej – analiza prawna**

Pierwotny tekst ustawy Wilczka składa się z zaledwie 1 451 wyrazów utworzonych z 11 133 znaków, które mieszczą się na niespełna 6 stronach. Akt jest zwięzły, przejrzyste skonstruowany z 6 rozdziałów, jego przepisy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. W pierwszym rozdziale znajduje się kilka zasadniczych postanowień. Do najważniejszych, w pewien sposób określających charakter całego aktu, należy art. 1. stanowiący że: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Z tego przepisu wynika kilka konstytucyjnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej w państwach praworządnych. Pierwsza polega na całkowitej wolności w zakresie przedsiębiorczości zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym, co

---

<sup>17</sup> M. Wilczek, *Oto ojciec proszku Ixi*, rozm. przepr. K. Naszkowska, „Duży Format” nr 31, dodatek do „Gazety Wyborczej” 2007, 20 sierpnia, nr 193, s. 9.

<sup>18</sup> Cf. Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>; R. Gwiazdowski, *Koza nostra*, „Wprost” 2004, nr 26(1126); A. Sofuła, *Komentarz Adama Sofuła: Wilczek wyszedł z mody*, „Puls Biznesu” [online], 9 lutego 2009 [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<http://www.pb.pl/1571786,80199,komentarz-adama-sofula-wilczek-wyszedl-z-mody>>.

<sup>19</sup> A. Wójcik, op. cit.

oznacza, że każdemu wolno prowadzić działalność gospodarczą w jakimkolwiek zakresie. Kolejna podstawowa zasada mówi o zakazie dyskryminacji. Każdy (zostało użyte wyrażenie obejmujące najszerszy zakres podmiotów) ma prawo prowadzić działalność gospodarczą na równych warunkach, w związku z czym nikt nie może być dyskryminowany ani faworyzowany przez organa państwowe. Dotyczy to też w określonym zakresie podmiotów prywatnych, co znajduje potwierdzenie i rozszerzenie w art. 7, który stanowi że: „Przedsiębiorcy, niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegają obciążeniom publicznoprawnym oraz korzystają z kredytów bankowych i zaopatrzenia w środki produkcji”. Wymienione zasady w pewien naturalny sposób zawierają pewne ograniczenia, które wynikają z zasady legalizmu. Zawiera się ona w ostatnim fragmencie art. 1 oraz znajduje uzasadnienie w art. 4 mówiącym o tym, że dozwolone jest wszystko prócz tego, czego wyraźnie prawo zakazuje.

Warto również przypomnieć o wspomianej całkowitej swobodzie w zakresie liczby zatrudnianych pracowników, która została przeforsowana w art. 5. Kolejny artykuł ustawy pozwala na dobrowolne zrzeszanie się przedsiębiorców.

Radykalnej zmianie uległ sposób podejmowania prowadzenia działalności gospodarczej. Jedynym warunkiem stało się dokonanie wpisu do jawnej ewidencji prowadzonej przez gminy. We wniosku, który należało złożyć w urzędzie lub wysłać pocztą, trzeba było zamieścić tylko podstawowe informacje dotyczące przedsiębiorcy i jego siedziby, w razie ustanowienia pełnomocników również ich imiona i nazwiska. Ponadto należało określić przedmiot działalności gospodarczej, wskazać miejsce wykonywania działalności gospodarczej i datę rozpoczęcia działalności gospodarczej (art. 16). Powyższe wyliczenie stanowi katalog zamknięty – interesującym przedmiotem dalszych analiz może być porównanie owych regulacji z obecnym stanem prawnym. Należy wspomnieć, że nie każda działalność wymagała dokonania wpisu, a organ odmawiał dokonania wpisu tylko z pięciu wąsko i ściśle określonych przyczyn (art. 17). W przeciwnym wypadku musiał dokonać wpisu w ciągu najpóźniej 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 15). Natomiast wykreślenia dokonywało się z przyczyn: zaprzestania działalności, prawomocnego wyroku sądu zakazującego prowadzenia działalności gospodarczej oraz z powodu błędów formalnych dokonanych przy rejestracji przez administrację (art. 19).

Wydaje się, że nawet w najbardziej wolnościowych gospodarczo państwach musi



istnieć pewien zakres działalności, której nie można podejmować swobodnie, a która powinna wymagać uprzedniego uzyskania koncesji. Katalog takich działalności zawiera również ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. W pierwotnym zakresie składał się on jedynie z 11 pozycji dotyczących gałęzi gospodarki, które rzeczywiście mogły mieć istotny wpływ na tzw. interes państwa i bezpieczeństwo publiczne (broń, materiały wybuchowe, ochrona mienia i osób, działalność związana z wydobywaniem kopalni oraz obrotem kamieniami i metalami szlachetnymi, wytwarzanie używek, środków farmaceutycznych i materiałów medycznych). Ograniczono również swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej związanej z obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz transportem morskim i lotniczym, a także obrót dobrami kultury powstałymi przed 9 maja 1945 r. Katalog działalności koncesjonowanej należy uznać za racjonalny. Zakres działalności gospodarczej, jaki został objęty dodatkowymi restrykcjami nie wpływał w istotny sposób na wolność w przedsiębiorczości w szczególności z tego powodu, że uzyskanie koncesji oznaczało jedynie obowiązek dokonania odpowiednich formalności, a nie zakaz prowadzenia danej działalności, natomiast sama procedura została profesjonalnie uregulowana. Należy jednak nadmienić, że istniały działalności koncesjonowane mające umocowanie w ustawach szczególnych oraz działalności, które wymagały tzw. zezwoleń – miały one, biorąc pod uwagę omawiany akt, zbliżony charakter<sup>20</sup>. Co więcej, organ koncesyjny mógł odmówić udzielenia koncesji lub ograniczyć zakres i przedmiot działalności gospodarczej w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji jedynie ze względu na zagrożenie interesu gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa czy obywateli (art. 20 ust. 5). Natomiast do cofnięcia lub ograniczenia wydanej już koncesji mogło dojść tylko w dwóch przypadkach: gdy przedsiębiorca nie wypełniał określonych w niej podstawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej bądź w takim samym okolicznościach, w jakich w działalności ewidencjonowanej mogło dojść do wykreślenia z ewidencji (art.22). Co do zasady, koncesje przyznawano na czas nieokreślony (art. 21), było można również uzyskać promesę koncesji (art. 23). Zarówno postępowanie ewidencyjne, jak i postępowanie koncesyjne były postępowaniami administracyjnymi i wszelkie postanowienia wiążące należało wydawać w drodze decyzji.

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden przepis zawarty w ustawie

---

<sup>20</sup> M. Błachucki, *Liberalizacja zasad działalności gospodarczej* [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, op. cit., s. 380.

Wilczka. Mianowicie art. 25 stanowiący, że: „Podatek dochodowy, należny od przedsiębiorców, nie może być ustalony w kwocie przekraczającej 50% dochodów osiągniętych z działalności gospodarczej w roku podatkowym”. Pomimo że sama stawka opodatkowania została postawiona bardzo wysoko, to trzeba jednak uznać, że taka regulacja w przepisach gospodarczych chroni interesy przedsiębiorców przed nieracjonalnym fiskalizmem.

Może się wydawać, że tak istotny akt normatywny będący podstawą prawa gospodarczego wymaga dalszego omówienia, jednakże nie dzieje się tak w przypadku ustawy Wilczka. W powyższej analizie omówiono niemalże całą treść ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej – na jej lapidarności i prostocie polega główna zaleta i wyjątkowy charakter tego aktu. Jej postanowienia ograniczyły się do minimum, stawiając na pierwszym miejscu zasadę *laissez faire, laissez passer*. Naturalnie ustawa Wilczka nakłada również określone obowiązki na przedsiębiorców, lecz są to racjonalne wymagania, które należy stosować w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, nawet jeżeliby żaden przepis tego nie wymagał. Do takich wymagań należy np. obowiązek zatrudniania osób z kwalifikacjami, jeśli są one niezbędne w prowadzeniu działalności albo nakaz oznaczenia firmy na zewnątrz siedziby przedsiębiorstwa.

## **Skutki wprowadzenia ustawy Wilczka oraz jej stopniowe zmiany**

Skutki, jakie przyniosła ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej zaskoczyły nawet Mieczysława Wilczka. W pierwszym roku od obowiązywania ustawy powstało 2,5 mln prywatnych firm, w następnym 1 mln<sup>21</sup>. Natomiast w kolejnych niespełna siedmiu latach dalsze 6 mln<sup>22</sup>. Według Wilczka dzięki tej regulacji okres transformacji nie był drastycznym procesem, ponieważ pracownicy z likwidowanych i nierentownych państwowych zakładów pracy mogli bez przeszkód przejść do sektora prywatnego<sup>23</sup>. W taki sposób tzw. mali i średni przedsiębiorcy zaczęli produkować 2/3 PKB<sup>24</sup>. Istotnym aspektem gospodarczym, na który wpłynęła ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, jest stosunek sektora publicznego do sektora

---

<sup>21</sup> M. Wilczek, *O to ojciec proszku Ixi*, op. cit., s. 9.

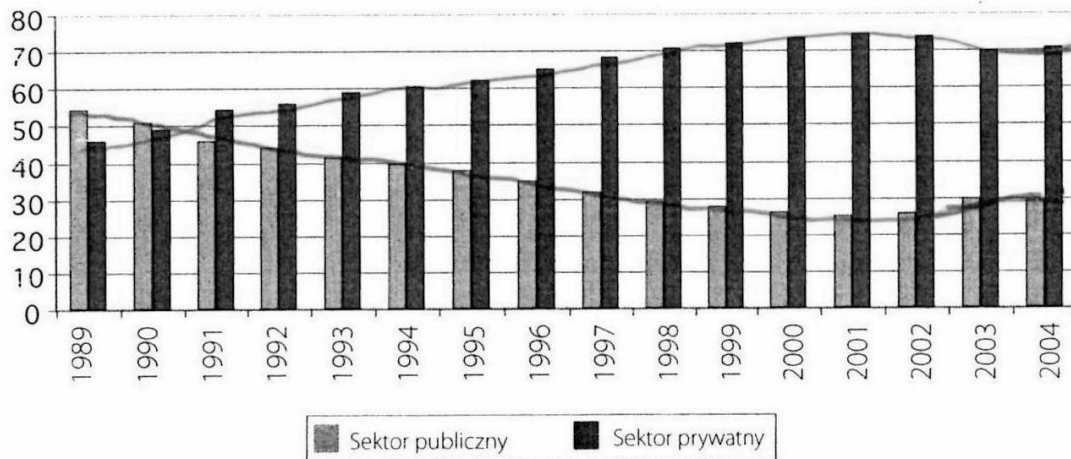
<sup>22</sup> Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>.

<sup>23</sup> M. Wilczek, *O to ojciec proszku Ixi*, op. cit.

<sup>24</sup> Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>.

prywatnego w sferze produkcji i usług. Na obchodach dwustulecia giełdy filadelfijskiej Mieczysław Wilczek śmiało twierdził, że Polska osiągnie co najmniej 50% udział sfery prywatnej w gospodarce w ciągu 2–3 lat. Audytorium zareagowało śmiechem na tezę, która rzeczywiście była pewną prowokacją<sup>25</sup>. Co ciekawe, przewidywania ówczasie wydające się *prima facie* zbyt optymistyczne, okazały się zupełnie realne. Potwierdza to poniższy wykres:

Wykres nr 1. Struktura zatrudnienia wg sektorów własnościowych w Polsce w latach 1989–2004<sup>26</sup>



Źródło: *The Social and Economics Transformation in Poland*, RCSS, Warszawa 2003, s. 24; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, Warszawa 2005, s. 234.

W późniejszym czasie ustawę Wilczka nowelizowano aż 40 razy, większość zmian prowadziła do ograniczenia wolności gospodarczej. Dokonywano tego w sposób tak bezpośredni (np. liczba działalności koncesjonowanej wzrosła z 11 do 24), jak i pośredni (przez nakładanie dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców, np. w zakresie posiadania rachunków bankowych i wykonywania przelewów w przypadku operacji powyżej określonej kwoty). Od 2001 r. każda działalność musiała być

<sup>25</sup> Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>.

<sup>26</sup> W 2002 r. nastąpiła zmiana sposobu liczenia przez GUS liczby pracujących w sektorze prywatnym, która spowodowała spadek ich udziału w ogólnej liczbie pracujących.

ewidencjonowana (z wyłączeniem koncesjonowanych). Wówczas umożliwiono również organom kontrolę działalności gospodarczej (zmiany w art. 22) oraz radykalnie rozszerzono możliwość cofnięcia udzielonej koncesji (wprowadzając art. 22a), a samo uzyskanie koncesji stało się o wiele trudniejsze z powodu dodatkowych prawnych obostrzeń. Rada Ministrów mogła określić szczególne warunki wykonywania niektórych działalności (dodatkowy art. 22b). Zlikwidowano ewidencje prowadzone przez gminy na rzecz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). Wprowadzono dwa dodatkowe rozdziały (4a i 4b) dotyczące zakazu konkurencji oraz wprowadzające przepisy karne<sup>27</sup>.

### **Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.**

Zmiany, jakie wprowadzono do ustawy Wilczka były na tyle duże, że zatraciła ona swój pierwotny charakter, a powstałe w wyniku wielu nowelizacji sprzeczności uniemożliwiały prawidłowe, dalsze funkcjonowanie tego aktu. Z tych względów 21 sierpnia 2014 r. uchwalono nową ustawę regulującą podstawy prawa gospodarczego. Celem niniejszego artykułu nie jest dokonanie szczegółowej analizy prawno-porównawczej, a jedynie zobrazowanie głównych różnic pomiędzy omawianymi aktami. Pierwszą refleksją nasuwającą się przy zestawieniu obu ustaw jest konstatacja, że późniejszy akt posiada wiele cech charakterystycznych dla dokumentów politycznych (np. deklaracji, programów). Został napisany w sposób, który ma dawać przedsiębiorcom poczucie wolności, jednakże sama jego konstrukcja oraz analiza prawna prowadzi do przeciwnych wniosków. Mianowicie, ustawie z dnia z dnia 2 lipca 2004 r.<sup>28</sup> nadano tytuł „o swobodzie działalności gospodarczej” (dalej również: USDG), natomiast pragmatyczny umysł ministra Wilczka nie widział potrzeby dodawania wyrażenia „swoboda” do nazwy aktu. Cała ustawa z 1988 r. została tak skonstruowana, aby przedsiębiorcy z wolności mogli korzystać w jak najszerszym zakresie. Rzecz przedstawia się zupełnie odwrotnie w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r., której sama objętość już wskazuje na to, że na przedsiębiorców nałożono o wiele więcej obowiązków, a działanie obostrzono zakazami. USDG jest około 12 razy obszerniejsza od ustawy Wilczka.

---

<sup>27</sup>Ujednoliconą ostatnią wersję ustawy dostępna w Internetowym Systemie Aktów Prawnych [online, dostęp: 9.05.2014]: <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19880410324>>.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807.

Pozornie wydaje się, że fundamentalne zasady ustawy regulującej podstawy prawa gospodarczego z roku 1988 znajdują odzwierciedlenie w USDG: np. art. 1 ustawy Wilczka ma odpowiednik w art. 6 obecnie obowiązującego aktu. Niestety, zasadę wolności gospodarczej ogranicza szereg obowiązków, jakie nałożył ustawodawca. W pierwszej kolejności, zasadniczo rozrosły się przypisy regulujące zasady podejmowania działalności gospodarczej oraz prowadzenia ewidencji gospodarczej. Normy określające te kwestie znajdują się na 12 stronach, gdy w ustawie Wilczka mieściły się w kilku przepisach zajmujących parę akapitów. Podobne zmiany zaszły w przypadku koncesji i działalności regulowanej – przepisy określające te kwestie zajmują 9 stron. Centrum Adama Smitha w 2004 r. podjęło się próby policzenia wszystkich koncesji i licencji uzyskując wynik 217, przy czym zaznaczono, że z pewnością lista ta jest niepełna<sup>29</sup>. Rozbudowany jest też rozdział traktujący o kontroli przedsiębiorców. Po nim następuje rozdział dotyczący działalności przedsiębiorców zagranicznych, jednak na szczególną uwagę zasługuje przedostatni rozdział, poświęcony mikro, małym i średnim przedsiębiorcom. USDG tego typu podmioty traktuje w sposób specjalny, uprzywilejowany, choć z tzw. „poszanowaniem zasad równości i konkurencji” (art. 103 USDG).

Obecnie obowiązująca ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zawiera wiele postanowień, które sprawiają korzystne wrażenie dla przedsiębiorców. Niestety, można postawić śmiałą tezę, że te uregulowania nie mają rzeczywistego wpływu na prowadzenie działalności gospodarczej z drobnymi wyjątkami, np. w kwestii możliwości zawieszania działalności gospodarczej (art. 14a USDG) lub możliwości złożenia wniosku o wiążącą interpretację (art. 10 i 10a USDG). Co więcej, ilość nałożonych obowiązków i ograniczeń oraz związane z nimi kontrole i kary przytłaczają w porównaniu z ustawą Wilczka. Należy pamiętać, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej to nie jedyny akt regulujący prawo gospodarcze, hiperinflacji uległy również inne ustawy, w szczególności podatkowe i związane z ubezpieczeniami społecznymi.

## **Próba określania gospodarczego ustroju współczesnej Rzeczypospolitej Polskiej. Podsumowanie**

Gdy w Polsce system komunistyczny dobiegał końca, zaczęto szukać sposobu

---

<sup>29</sup> Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>.

przekształcenia ustroju. Istniały dwie możliwości: zwrócić się ku państwu opiekuńczemu – model Keynesa – bądź tzw. „terapia szokowa”, polegająca na radykalnym zwrocie ku liberalizmowi, co było Polsce doradzane m.in. przez Jeffreya Sachs'a<sup>30</sup>. Obydwa rozwiązania rodziły obawy i sprzeciw. Keynesizm jest związany z ingerencją państwa, a do tej Polacy mieli zrozumiałą awersję. Natomiast radykalny liberalizm pomimo na ogół niepodważanych korzyści gospodarczych, rodził obawy ze względu na koszty społeczne.

Z tych powodów poszukiwano „trzeciej drogi”, w tym wypadku oznaczało to społeczną gospodarkę rynkową (dalej SGR), którą uważa się za źródło cudu gospodarczego powojennych Niemiec. Koncepcję SGR łączy się z przedstawicielem ordoliberalizmu, Walterem Euckenem, a czołowym politykiem wdrażającym ją w Rzeczypospolitej Polskiej był Ludwig Erhard. Doktryna ta zakłada, że możliwa jest synteza wolności działania prywatnych podmiotów gospodarczych na rynku i realizacji celów sprawiedliwości społecznej. Powinno to zostać osiągnięte przez oddziaływanie na siebie dwóch czynników: ładu konkurencyjnego wymuszającego efektywność gospodarowania, przeciwdziałanie koncentracji władzy gospodarczej oraz wzrost zatrudnienia i dochodów z pracy. Rynek nie stanowiłby niczyjej „własności”, co za tym idzie byłby dobrem wspólnym służącym całemu społeczeństwu. Sprzeciwiano się dyrygowaniu gospodarką przez państwo, w odróżnieniu jednak od XIX-wiecznych liberałów uważano, że państwo powinno odgrywać poważniejszą rolę niż Smithowski „stróż nocny”. Konkretnie, państwo nie zawłaszczając, a w konsekwencji nie niszcząc rynku, ingerencję ogranicza do pilnowania ładu gospodarczego, co sprowadza się do tworzenia i egzekwowania prawa chroniącego wolność gospodarczą i konkurencję. W ten sposób państwo chroni rynek będący dobrem wspólnym<sup>31</sup>.

Co ciekawe, SGR stała się koncepcją wykorzystywaną w hasłach większości liczących się partii politycznych w Polsce. Doprowadziło to do tego, że uznana ją oficjalną podstawą ustroju gospodarczego demokratycznej Rzeczypospolitej, posiadającą umocowanie *expressis verbis* w art. 20 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Niestety, polski ustawodawca szybko odszedł od koncepcji Euckena. Polskie prawo gospodarcze nie przypominało nawet nieco bardziej socjalnej koncepcji Müllera–Armacka. Społeczna gospodarka rynkowa stała się w praktyce synonimem „państwa opiekuńczego”, którego

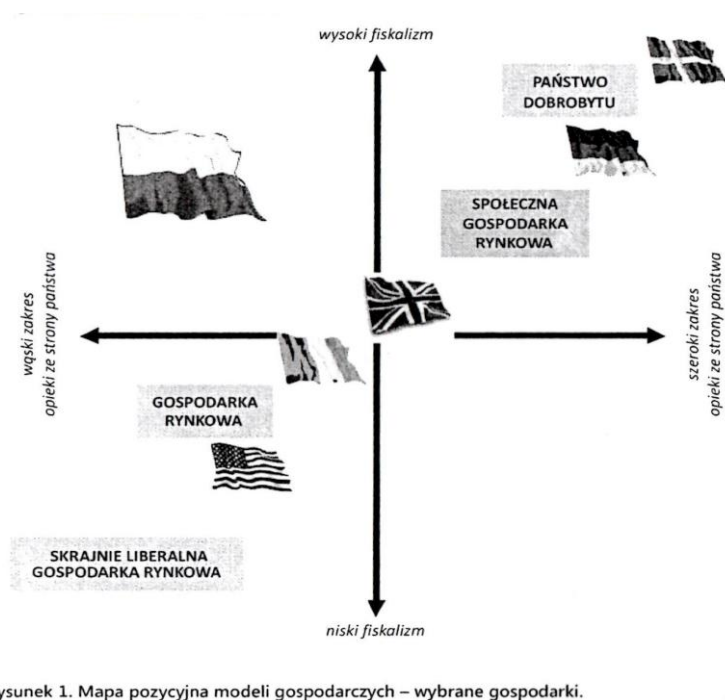
---

<sup>30</sup> A. Zelek, *Mitologia polskiej gospodarki potransformacyjnej – spór o model polskiej gospodarki* [w:] *Dwie dekady polskiej transformacji. Gospodarka-Społeczeństwo-Polityka*, red. L. Gołdyka, A. Zelek, Szczecin 2009, s. 25–26.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 27–29.

założenia stoją w opozycji do ordoliberalizmu. Należy jednak stanowczo zaprzeczyć stanowisku, że Rzeczpospolita Polska to „welfare state”, ta idea również została zasadniczo wypaczona. Co prawda, fiskalizm jest obecny na poziomie „państwa opiekuńczego”, jednak przy wąskim zakresie opieki ze strony administracji porównywalnym z ustrojem, w którym panuje gospodarka rynkowa. Jaki więc ustrój gospodarczy występuje w Rzeczypospolitej? Niektórzy autorzy określają go jako „socjalny liberalizm” lub raczej „liberalny socjalizm”<sup>32</sup>. Pojawia się przy tym ochota dodania odpowiedniego przymiotnika dookreślającego, np. „ułomny liberalny socjalizm” z tego względu, że obecny ustrój w minimalny sposób realizuje założenia ordoliberalizmu, a nie jest również ustrojem socjalnym czy „opiekuńczym”. Dobrze obrazuje to poniższy rysunek:

Rysunek 1. Modele gospodarcze



Rysunek 1. Mapa pozycyjna modeli gospodarczych – wybrane gospodarki.

Źródło: A. Zelek, *Mitologia polskiej gospodarki potransformacyjnej – spór o model polskiej gospodarki* [w:] *Dwie dekady polskiej transformacji. Gospodarka-Społeczeństwo-Polityka*, red. L. Gołdyka, A. Zelek, Szczecin 2009 s. 32.

Wydaje się, że przyczyn takiego patologicznego stanu rzeczy można upatrywać zasadniczo w kilku źródłach. W pierwszej kolejności, „terapia szokowa” wywołała negatywne skutki. Do najważniejszych i najpoważniejszych należy hiperinflacja. Nawis

<sup>32</sup> Ibidem, s. 30–32.

walutowy, który tak naprawdę stanowił dług, jaki Polska Rzeczpospolita Ludowa zaciągnęła u obywateli przez nadmierną emisję pieniądza, spowodował, że pierwsze lata transformacji były bardzo dotkliwe dla Polaków. Co więcej, nie wszyscy obywatele potrafili szybko się przystosować do nowej rzeczywistości, państwo socjalistyczne zapewniało niski poziom życia, ale jednak była to pewna gwarancja, którą ordoliberalizm wykluczał. Z tych względów socjalizm znów stał się atrakcyjny. Ciekawe, że po latach Jeffrey Sachs przyznaje, że w Polsce nie chciał wprowadzić zasad liberalizmu, lecz socjaldemokrację<sup>33</sup>. Kolejna kwestia, to wspomniana już prywatyzacja, która służyła przede wszystkim dawnej nomenklaturze. Osoby uprzywilejowane dzięki posiadanej władzy w czasach obowiązywania komunizmu władzę tę w pewien sposób skapitalizowały kosztem reszty obywateli. Niestety, również ustawa Wilczka należała do narzędzi, które pomogły w tym procesie. Nie można jednak twierdzić, że taki był jej cel, a z pewnością ta idea nie przyświecała jej twórcy. Pozytywne skutki wywołane tym historycznym aktem przyćmiewają gorsze aspekty wprowadzonych zmian. Eksplozja przedsiębiorczości, jaka nastąpiła dzięki ustawie z 1988 r., pozwoliła w znacznym stopniu ograniczyć bezrobocie płynące z nierentownych, upadających państwowych zakładów. Co więcej, dzięki niej przekształcenia ustrojowe następowały w błyskawicznym tempie. Trudno pomyśleć, do jakich katastrof rynkowych dochodziłoby, gdyby nie ustawa Wilczka. Jeszcze raz należy podkreślić, w jakich okolicznościach wprowadzono ten akt. W Polsce nie było wówczas kredytów i odpowiedniego systemu bankowego, brakowało kapitału na inwestycje, konkurowanie z zachodnim rozwiniętym kapitalizmem było wręcz niemożliwe, nie istniały żadne unijne fundusze na prowadzenie działalności gospodarczej. Akt ten nie tworzył jakichkolwiek programów czy przywilejów dla przedsiębiorców, jedynie jasno określał proste zasady prowadzenia działalności gospodarczej i z tych właśnie względów doskonale zaspokajał potrzeby przedsiębiorczości i kapitalizmu, co stanowiło jego siłę.

Obecny ustrój gospodarczy cechuje swego rodzaju sprzeczność. Z jednej strony nakłada na przedsiębiorców szereg obostrzeń oraz fiskalnych obciążeń, za które obywatele nie otrzymują miarodajnego zwrotu w postaci świadczeń socjalnych. Z drugiej zaś, politycy prześcigają się w pomysłach różnego rodzaju programów wspierających

---

<sup>33</sup> R. Woś, *Ojciec terapii szokowej w polskiej gospodarce: Ja tylko doradzałem*, „Gazeta Prawna.pl” [online], 6 czerwca 2014 [dostęp: 13.07.2014]. Dostępny w internecie: <<http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/802081,ojciec-terapii-szokowej-w-polskiej-gospodarce-ja-tylko-doradzalem.html>>.



przedsiębiorców, tworzy się coraz więcej „inkubatorów przedsiębiorczości” i pozyskuje fundusze unijne, które, wierząc ostatnim rządowym spotom, stanowią główną przyczynę rozwoju polskiej gospodarki.

Nie na tym polega kapitalizm i wolność gospodarcza. Tworzenie kolejnych programów, nakazy i zakazy prowadzą do rozrostu administracji, która obecnie przybrała patologiczne rozmiary. Obciążenia fiskalne zniechęcają, a często uniemożliwiają prowadzenie działalności gospodarczej. „Inkubatory przedsiębiorczości” i dotacje unijne zabijają w początkujących przedsiębiorcach „ducha kapitalizmu” polegającego na rywalizacji, rozwiązywaniu problemów oraz chłodnej kalkulacji, a uczą jedynie poszukiwania przywilejów i dotacji. Chęć ustawodawcy uczynienia gospodarki lepszą, czyni ją niezrozumiałą i nielogiczną. Dlatego nie funkcjonuje ona prawidłowo i można postawić tezę, że w ostatnim czasie poczyniliśmy krok w stronę ustroju, od którego uciekliśmy – socjalizmu.

Nie trzeba wiele aby 2,5 mln miejsc pracy Polacy odnaleźli w Polsce, a nie za granicą. Wystarczy wrócić do założeń ustawy Wilczka. Takie właśnie skutki ona wywołała w roku 1988 i podobne wywołałaby dziś. Oczywiście od samego początku sporów między liberałami a interwencjonistami pojawia się argument, że obecna gospodarka uległa tak dużym przeobrażeniom, że niemożliwe jest wprowadzenie takiej wolności jak niegdyś<sup>34</sup>. Ustawa Wilczka zaprzeczyła tym poglądom w ostatnim artykule, w którym wymieniono szereg ustaw i przepisów ulegających uchyleniu, w którym wprowadzono wolność gospodarczą i zerwano z komunizmem. Co interesujące, nie ma żadnych przeciwwskazań, aby taki akt obowiązywał z punktu widzenia prawa unijnego<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cf. Konferencja „Drogi do wolności”, op. cit. [dostęp: 9.05.2014]. Dostępny w internecie: <<https://www.youtube.com/watch?v=xXtcTpP4fvk>>.

<sup>35</sup> Ibidem.