

MATEUSZ BŁACHUCKI

LIBERALIZACJA ZASAD DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Uwagi wstępne

Jednym z zasadniczych elementów transformacji systemowej w Polsce była reforma prawa gospodarczego i liberalizacja zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiany te miały charakter podstawowy. Nim jednak zasada wolności gospodarczej stała się zasadą ustrojową gwarantującą istnienie w Polsce wolnego rynku, przez blisko pół dekady próbowano wprowadzić gospodarkę socjalistyczną. Zgodnie z założeniami ustroju PRL demokracja ludowa miała być okresem przejściowym do socjalizmu. Jak podkreślano *przejście to realizuje się w drodze konsekwentnego ograniczania i wypierania elementów kapitalistycznych oraz uspołdzielczania gospodarki drobnotowarowej. Poprzez rozwój socjalistycznego przemysłu i handlu oraz poprzez dobrowolne przechodzenie drobnotowarowej gospodarki chłopskiej na tory gospodarki uspołecznionej prowadzi droga Polski Ludowej do socjalizmu*¹. Założenia te okazały się nierealne – nigdy bowiem, w okresie trwania Polski Ludowej, nie doszło do całkowitego wyparcia „elementów kapitalistycznych” i pełnego uspołecznienia drobnego handlu, rzemiosła czy rolnictwa. Jego istnienie było tolerowane oraz koncesjonowane. Dopiero zmiany roku 1989 r. przyniosły kres tej polityce. Dobitym wyrazem tych zmian stało się nowe brzmienie art. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r.². W poprzednim brzmieniu przepis ten mówił o dozgonnej przyjaźni z ZSRR, zaś w nowym kształcie³, wskazywał, że *Rzeczpospolita Polska gwarantuje*

¹ A. Schaff, L. Brum, *Pogadanki ekonomiczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 1949, s. 144.

² Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.

³ Zmiana ta wynikała z art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 ze zm.). Ustawa ta także zmieniała nazwę Konstytucji lipcowej.

swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie. Historia późniejszego ustawodawstwa gospodarczego dotyczącego zasad prowadzenia działalności gospodarczej ukazuje jednak, że samo zadekretowanie swobody działalności gospodarczej nie wystarczy, aby ta swoboda rzeczywiście istniała.

W niniejszej pracy omówione zostaną zmiany zasad prowadzenia działalności gospodarczej, który miały miejsce w Polsce w trakcie transformacji systemowej. Największa uwaga zostanie poświęcona prawu działalności gospodarczej – stanowiącym „konstytucję gospodarczą” państwa. Omówione zostaną także nowe tendencje i zjawiska w dziedzinie prawa działalności gospodarczej.

„Nieuspołeczniiona” działalność gospodarcza w okresie Polski Ludowej

Założenia ustroju gospodarczego PRL zostały wyrażone w Konstytucji lipcowej⁴. Konstytucja ta opierała gospodarkę narodową *na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, rozwijaniu życia gospodarczego i kulturalnego kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych*. Ponadto zadekretowano, że państwo posiada monopol handlu zagranicznego. Konstytucja wprowadzała podział na własność indywidualną i mienie ogólnonarodowe, ale tylko to drugie podlegało szczególnej ochronie.

Podstawę ekonomiczną państwa socjalistycznego stanowiła społeczna własność środków produkcji⁵. Jednakże pełnego ich uspołecznienia nie udało się państwu przeprowadzić. W strukturze ekonomicznej gospodarki Polski ludowej, biorąc pod uwagę rodzaje i formy własności, wyróżnić można było:

1. gospodarkę uspołecznioną, na którą składały się gospodarka państwowa, gospodarka spółdzielcza oraz gospodarka organizacji społecznych;
2. gospodarkę nieuspołecznioną, na którą składali się indywidualni wytwórcy rolni, rzemiosło, drobny handel prywatny oraz prywatne jednostki produkcyjne i usługowe⁶.

⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232).

⁵ W. Maliszewski, J. Okolski, W. Opalski, *Prawo obrotu uspołecznionego. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1975, s. 13.

⁶ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 282 i 283.

Podstawową formę gospodarki narodowej stanowiła gospodarka uspołeczniona. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że do tej gospodarki zaliczano również spółdzielnie i organizacje społeczne. Działalność gospodarki nieuspołecznionej miała mieć jedynie charakter uzupełniający dla sektora państwowego i spółdzielczego. Oznaczało to, że zgodnie z założeniami gospodarki socjalistycznej „wolność przemysłowa”, czyli wolność gospodarza została uchylona⁷. W związku z tym działalność gospodarcza prowadzona przez jednostki prywatne była zakazana albo podlegała ścisłej reglamentacji. Należy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że w ustawodawstwie PRL pojęcie działalności gospodarczej nigdzie nie zostało prawnie zdefiniowane, co także było wyrazem założeń ideologicznych tego państwa⁸.

Pewne możliwości wykonywania nieuspołecznionej działalności gospodarczej stwarzała ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła⁹. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy rzemiosłem było zawodowe wykonywanie we własnym imieniu przez osobę fizyczną lub osobę prawną, nie będącą jednostką gospodarki uspołecznionej, gospodarczej działalności wytwórczej i usługowej. Rzemiosło mogła wykonywać osoba fizyczna albo prawna. Jednakże możliwość wykonywania działalności rzemieślniczej obwarowana była dwoma warunkami. Po pierwsze, należało się legitymować posiadaniem odpowiednich uprawnień wydanych przez właściwy organ administracji państwowej. Po drugie, należało uzyskać odpowiednie zezwolenia na wykonywanie rzemiosła. Ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła szczegółowo regulowała, kiedy należało odmówić wydania zezwolenia na wykonywanie rzemiosła, tj.: 1) osobie, która została skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo zaboru mienia, spekulacji lub inne przeciwko mieniu, jeżeli z charakteru przestępstwa wynika, że prowadzenie przez tę osobę zamierzonej działalności gospodarczej mogłoby zagrozić interesowi społecznemu, 2) jeżeli miejsce wykonywania rzemiosła lub stan zakładu, w szczególności pod względem technicznym lub sanitarnym, nie odpowiadają wymogom określonym w odrębnych przepisach, 3) osobie, której w ostatnich trzech latach cofnięto uprawnienie do wykonywania rzemiosła, 4) jeżeli wydanie zezwolenia mogłoby godzić w ważny interes Państwa. Jak widać przesłanki odmowy miały w dużym stopniu charakter ocenny i kreowały szeroką władzę dyskrecjonalną po stronie organów administracji państwowej.

Należy podkreślić, że działalność rzemieślnicza, jak i cały sektor gospodarki nieuspołecznionej, miał stanowić jedynie dodatek i uzupełniać pewne braki w zaopatrzeniu. W związku z tym stworzono prawne bariery rozwoju tej działalności. W szczególności polegały one na ograniczeniu możliwości rozwoju działalności rzemieślniczej. Rzemieślnik mógł bowiem zatrudnić: 1) do piętnastu pracowników,

⁷ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, PWN, Warszawa 1967, s. 176.

⁸ M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2006, s. 13.

⁹ Dz. U. z 1983 r., Nr 7, poz. 40 zé zm.

2) do dwóch czeladników lub absolwentów szkół zawodowych przez okres dwóch lat po zdaniu egzaminu czeladniczego lub ukończeniu szkoły zawodowej, 3) do dwóch emerytów lub rencistów, 4) pracowników nie zatrudnionych bezpośrednio przy wykonywaniu rzemiosła, w szczególności zatrudnionych przy sprzedaży wyrobów, przyjmowaniu zleceń na usługi, utrzymywaniu czystości, prowadzeniu kasy i księgowości, kierowców i konwojentów, 5) uczniów w liczbie dopuszczonej przez przepisy o nauce zawodu w rzemieślniczych zakładach pracy.

Kolejną istotną cechą wykonywania działalności rzemieślniczej była przymusowa przynależność do cechu oraz uzgodnienie planów indywidualnych z ogólnymi planami społeczno-gospodarczymi. Cechy rzemieślnicze nawiązywały do klasycznych instytucji samorządu gospodarczego. Jednak prawo Polski Ludowej utrzymało organizację cechów, jako formę zrzeszenia rzemiosła indywidualnego, oczywiście, nadając mu nową treść. Znaczenie cechów polega więc na tym, że są one organizacją czuwająca nad utrzymaniem należytego poziomu rzemiosła i ułatwiająca włączenie go w system gospodarki planowej¹⁰.

Inną ustawą stwarzającą możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w okresie PRL była ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej¹¹. Ustawa ta określała, że jednostki gospodarki nieuspołecznionej mogły prowadzić we własnym imieniu i na własny rachunek działalność gospodarczą w zakresie handlu wewnętrznego, usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych, usług biurowych, usług geodezyjnych i kartograficznych, usług pośrednictwa przy zawieraniu małżeństw, sztucznego wylęgu drobiu, poligrafii, oraz fonografii. Zasady wykonywania działalności na podstawie tej ustawy były podobne do zasad prowadzenia działalności rzemieślniczej. Podjęcie działalności wymagało uzyskania odpowiednich uprawnień oraz zezwolenia na prowadzenie działalności. Ponadto podmioty prowadzące działalność gospodarczą miały obowiązek przynależenia do zrzeszenia prywatnego handlu i usług oraz zrzeszenia transportu prywatnego.

Podkreślić należy, że pewne rodzaje działalności wyłączone były spod działania ustawy o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej. I tak zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe¹² prowadzenie prasowej działalności wydawniczej lub nakładczej wymagało osobnego zezwolenia Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Pamiętać też trzeba, że wyłączenie swobody w zakresie rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej nie było końcem reglamentacji. Kolejnym

¹⁰ E. Iserzon w: *Prawo administracyjne*, red. E. Iserzon, J. Starościk, Warszawa, 1965, s. 385.

¹¹ Dz. U. Nr 27, poz. 128 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

elementem systemu były ograniczenie dostępności surowców¹³ oraz polityka fiskalna państwa, a w szczególności osławiony domiar podatku¹⁴.

Oprócz handlu wewnętrznego jeszcze dalej idącej reglamentacji i centralizacji podlegał także handel zewnętrzny. Jak wskazano na początku państwo posiadało monopol na handel zagraniczny. Handel ten był realizowany głównie przez tzw. centrale handlu zagranicznego. Kwestie zasad międzynarodowej wymiany handlowej w PRL regulowała ustawa z dnia 26 marca 1975 r. – Prawo celne¹⁵. Zgodne z tą ustawą handel zagraniczny to przywóz towarów oraz ich wywóz za granicę. Taki handel mógł być wykonywany jedynie w celu realizacji narodowych planów społeczno-gospodarczego rozwoju w dziedzinie handlu zagranicznego i prawie wyłącznie przez jednostki gospodarki uspołecznionej. Wyjątkowo mógł być wykonywany także przez podmioty nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej określone przez Ministerstwa Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej. Ponadto przywóz towarów z zagranicy i wywóz towarów za granicę mógł odbywać się tylko za pozwoleniem Ministerstwa Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej. Prawo celne realizowało także cele czysto polityczne stanowiąc, że przywóz, wywóz lub przewóz utworów i przekazów informacji wyrażonych za pomocą dźwięku, obrazu lub innych form służących do ich utrwalenia i przekazywania, o treści szkodliwej dla dobra i interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jest zakazany. Dodatkowo zakazany był również przywóz, wywóz lub przewóz innych przedmiotów mogących służyć celom sprzecznym z dobrem i interesami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Osobnym problemem w handlu zagranicznym była dostępność dewiz.

W latach 80. niedostatki gospodarki planowej i pogłębiający się kryzys gospodarczy próbowano leczyć otwierając możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przed „firmami” polonijnymi. Podstawę prawną stworzyła ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez osoby prawne i fizyczne¹⁶. Ustawa wyraźnie deklarowała, że jej celem jest zwiększenie przy udziale zagranicznych osób prawnych i fizycznych, a w szczególności Polonii, produkcji i usług na potrzeby rynku wewnętrznego i na eksport. Ustawa ta adresowana była do osób prawnych mających siedzibę za granicą, obywateli państw obcych oraz obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania za granicą. Podmioty te mogły prowadzić w Polsce działalność gospodarczą w zakresie drobnej wytwórczości, która polegała na produkcji wyrobów i świadczeniu usług, obrocie towarowym oraz eksporcie własnej produkcji i usług oraz imporcie dla potrzeb tej produkcji i usług. Rzecz jasna podjęcie działalności

¹³ Uchwała nr 121 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1959 w sprawie zaopatrzenia drobnej wytwórczości w materiały rozdzielane (M.P. Nr 33, poz. 150).

¹⁴ W pewnych sytuacjach mógł on wynosić nawet 85% przychodu.

¹⁵ Dz. U. Nr 10, poz. 56 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 19, poz. 146 ze zm.

gospodarczej na podstawie tej ustawy wymagało zezwolenia. Ciekawym rozwiązaniem, charakterystycznym dla PRL, było wskazanie, jak można prowadzić działalność gospodarczą. Firmy polonijne miały swobodę wyboru formy prawnej, zasad udziału wspólników oraz organizacji i sposobu zarządzania przedsiębiorstwem oraz mogły zawierać umowy kooperacyjne z krajowymi podmiotami gospodarczymi. Natomiast ustawa wprowadzała istotne ograniczenia w zakresie transferu zysków za granicę.

Działalność gospodarcza po 1988 r.

O ile dla przemian politycznych znaczący był rok 1989, to dla przemian gospodarczych takim rokiem był już rok 1988, a w szczególności uchwalona wtedy ustawa o działalności gospodarczej¹⁷. Ustawa ta określiła już w art. 1, że *podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa*. Ustawa ustanawiała też zasadę równości podmiotów gospodarczych¹⁸, zrywając z uprzywilejowaniem gospodarki uspołecznionej¹⁹. W związku z tym podmioty gospodarcze niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegały obciążeniom publicznoprawnym oraz mogły korzystać z kredytów bankowych i zaopatrzenia w środki produkcji. Ważnym osiągnięciem ustawy było wprowadzenie swobody wyboru formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, którą można było wykonywać w formie ewidencjonowanej działalności gospodarczej (co dotyczyło wyłącznie osób fizycznych), spółki cywilnej lub spółki kapitałowej²⁰.

Ustawa z 1988 r. wprowadzała zasadę wolności gospodarczej określając, że podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione. Zmiana ta miała charakter przełomowy i świadczyła o próbie tworzenia nowego ustroju gospodarczego w Polsce. Po raz pierwszy w historii powojennego ustawodawstwa polskiego została zdefiniowana działalność gospodarcza. Ustawa przewidywała, że jest to działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność. Ponadto ustawa wprowadziła także instytucję ubocznego zajęcia zarobkowego. Uboczne zajęcie zarobkowe nie podlegało wpisaniu do ewidencji i polegało na prowadzeniu działalności

¹⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324).

¹⁸ Obecnie pojęcie podmiotu gospodarczego zostało zastąpione pojęciem przedsiębiorcy.

¹⁹ Oczywiście zasady nie należało rozumieć w sposób absolutny. W pewnych sytuacjach możliwe jest wprowadzanie dodatkowych uprawnień dla pewnych kategorii podmiotów przez władze publiczne – p. S. Biernat w głosie do wyroku NSA z dnia 24 maja 1991 r. (SA/Wr 294/91), *Samorząd Terytorialny* 1992, nr 2, s. 56.

²⁰ T. Włudyka, *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 289.

gospodarczej przez osobę fizyczną osobiście, z której zarobek stanowi dodatkowe źródło dochodu tej osoby. Ustawa wprowadziła jednak ograniczenia przedmiotowe dla tego typu działalności²¹. Należy też podkreślić, że zwolnienie od wpisu do ewidencji działalności gospodarczej nie zwalniało jednak od obowiązku przestrzegania innych przepisów ustawy o działalności gospodarczej oraz przepisów innych ustaw dotyczących działalności gospodarczej w ogóle, albo jej poszczególnych rodzajów²².

Ustawa o działalności gospodarczej zrywała z dotychczasowym systemem reglamentacji działalności gospodarczej wprowadzając system ewidencji działalności gospodarczej. Istotą systemu ewidencji w odróżnieniu od systemu reglamentacji było to, że ewidencja miała służyć jedynie ujawnieniu prowadzenia działalności gospodarczej i wzmacniać pewność obrotu gospodarczego. Wpis do ewidencji, choć obowiązkowy to nie miał charakteru uznaniowego i każdy mógł go dokonać i rozpocząć działalność gospodarczą. Należy wszakże podkreślić, że dopiero z chwilą dokonania wpisu podmiot gospodarczy mógł podjąć działalność. Co istotne, jak podkreśla się w doktrynie, to dopiero wpis do rejestru przedsiębiorców kreuje dany podmiot jako przedsiębiorcę nawet wtedy, gdy odnosi się do przedsiębiorców, dla których wpis do rejestru nie jest warunkiem ich powstania (np. osoby fizyczne, spółka jawna)²³. Wpisu do ewidencji nie musiały dokonywać jedynie osoby wykonujące uboczne zajęcie zarobkowe, a także osoby prawne, które podlegały ujawnieniu w rejestrze handlowym.

Wprowadzając zasadę wolności gospodarczej państwo chciało jednak zachować kontrolę nad niektórymi sferami aktywności podmiotów gospodarczych. Służyć miał temu system koncesji i zezwoleń. Ustawa z 1988 r. zawierała katalog rodzajów działalności podlegających obowiązkowi uzyskania koncesji. Koncesje obowiązywały w zakresie: 1. wydobywania kopaliny podlegających prawu górnictwu oraz poszukiwania złóż tych kopaliny, przetwórstwa i obrotu metalami szlachetnymi i kamieniami szlachetnymi, 2. wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, 3. wytwarzania środków farmaceutycznych, odurzających i psychotropowych, artykułów sanitarnych oraz substancji trujących, 4. wyrobu, oczyszczania i odwadniania spirytusu oraz wydzielania spirytusu z innego wytworu, a także wyrobu wódek, wytwarzania wyrobów tytoniowych, 5. transportu morskiego, lotniczego oraz wykonywania innych

²¹ Przedmiotem działalności gospodarczej mogły być jedynie być: 1) wytwarzanie przedmiotów użytku osobistego, domowego i gospodarskiego oraz rękodzieła ludowego i artystycznego, 2) naprawy i konserwacje przedmiotów użytku osobistego, domowego i gospodarskiego oraz mieszkań, a także wykonywanie innych usług z użyciem materiałów i narzędzi własnych lub powierzonych, 3) czynności handlowe polegające na sprzedaży nie przetworzonych produktów rolnych, ogrodniczych, sadowniczych, hodowlanych, w tym mięsa z uboju gospodarczego, runa leśnego, owoców leśnych, posiłków domowych.

²² S. Biernat, *Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994, nr 9, s. 9.

²³ P. Bielski, *Podstawy organizacji i funkcjonowania rejestru przedsiębiorców – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2000, nr 2 s. 26.

usług lotniczych, 5. prowadzenia aptek, 6. obrotu z zagranicą towarami i usługami, określonymi w drodze rozporządzenia przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, obrotu dobrami kultury powstałymi przed dniem 9 maja 1945 r., 7. usług: ochrony osób i mienia, detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych. Oprócz koncesji istniały także zezwolenia. Jak wskazywano w literaturze przedmiotu różnica między koncesjami i zezwoleniami miała, na gruncie ustawy z 1988 r., zasadniczo jedynie formalny charakter: udzielanie koncesji znajduje mianowicie podstawy w ww. ustawie, a udzielanie zezwoleń – w ustawach szczególnych. Należy jednak wskazać, że kryterium to nie sprawdzało się we wszystkich przypadkach, wybrane koncesje miały podstawy zarówno w ustawie z 1988 r., jak i w ustawach szczególnych, a niektóre – tylko w ustawach szczególnych, z pominięciem ustawy o działalności gospodarczej²⁴.

Istotnym potwierdzeniem zmian ustrojowych zachodzących w Polsce od 1989 r. jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁵ W artykule 20 przewiduje ona, że podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych: Wolność gospodarcza, o której tu mowa, stanowi publiczne prawo podmiotowe o charakterze „negatywnym”. W zakresie prowadzenia działalności gospodarczej uznaje się więc zasadę, że wszystko co nie jest zakazane, jest dozwolone²⁶. Należy jednak podkreślić, że art. 20 Konstytucji, przesądza jedynie o niemożliwości powrotu do gospodarki centralnie sterowanej. Przepis ten nie przesądza natomiast kształtu gospodarki rynkowej, ponieważ o tym decydować powinien mechanizm rynkowy²⁷. Chroniąc wolność gospodarczą Konstytucja przewiduje także, że wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). W praktyce można się często spotkać z sytuacją przekraczania tego przepisu – przykładem mogą być działania władz publicznych skierowane przeciwko działalności sieci sklepów wielkopowierzchniowych – na czele z ustawą o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych²⁸. Ustawa ta została uznana za niezgodną z Konstytucją jako naruszającą zasadę wolności gospodarczej²⁹. Podobnie różnorakie działania władz lokalnych różnicujące sklepy poprzez ustalenie odmiennych dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego prowadzonych w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 300 m² zostały uznane za naruszające

²⁴ Ibidem.

²⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

²⁶ R.W. Kaszubski, J. Kołkowski, *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*, „Glosa” 2000, nr 6, s. 6.

²⁷ M. Przychodzki, Glosa do wyroku TK z dnia 7 maja 2001 r., K. 19/00, „Radca Prawny” 2002, nr 3, s. 97.

²⁸ Dz. U. Nr 127, poz. 880.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. (Sygn akt K 46/07).

art. 20 i 22 Konstytucji³⁰. Przykłady te dowodzą jak ważne jest istnienie omawianych gwarancji oraz ich skuteczności w zakresie ochrony wolności gospodarczej przed jej ograniczeniami wynikającymi z doraźnych celów politycznych.

Ustawa z 1988 r. została uchwalona w innych warunkach ustrojowych i była wielokrotnie (ok. 30 razy) nowelizowana od tamtego momentu. Część jej rozwiązań stawała się anachroniczna. Poza tym wielokrotne nowelizacje zaburzyły strukturę i spójność tego aktu. Koniecznym było także dostosowanie prawa gospodarczego do nowej Konstytucji oraz zobowiązań wynikających z przygotowania Polski do akcesji do UE. Konsekwencją tego było uchwalenie kolejnej ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej³¹. Ustawa ta miała uporządkować system koncesji i zezwoleń. W okresie od uchwalenia ustawy z 1988 r. liczba koncesji i zezwoleń wzrastała i brakowało jednolitych i przejrzystych reguł odnoszących się do tworzenia kolejnych form reglamentacji. Ustawa z 1999 r. ograniczała listę dopuszczalnych koncesji oraz zastępowała niektóre koncesje zezwoleniami³². Zezwolenia, choć są podobną do koncesji formą reglamentacji, to jednak z punktu widzenia przedsiębiorcy stanowią przejaw pewnej liberalizacji. Jak podkreśla się, zezwolenie jest aktem administracyjnym o charakterze związanym, co skutkuje istnieniem prawa podmiotowego ubiegającego się o wydanie zezwolenia, jeśli spełnia ustawowo określone warunki. Natomiast koncesja jest postacią aktu administracyjnego uznaniowego, gdzie realizacja wszystkich warunków przez ubiegającego się o wydanie koncesji nie gwarantuje pozytywnego rozstrzygnięcia toczącego się postępowania administracyjnego o jej udzielenie³³. Wyrazem wpływu prawa wspólnotowego na polskie prawo gospodarcze i realizacji postanowień Układu Europejskiego było uregulowanie statusu zagranicznych przedsiębiorców oraz wprowadzenie nowych kategorii przedsiębiorców – tzw. małych i średnich przedsiębiorców. Ponadto wprowadzono, w stosunku do przedsiębiorców pochodzących z WE i działających w Polsce, zasadę traktowania narodowego, która oznacza, że przedsiębiorcy ci nie mogą być traktowani na mniej korzystnych warunkach niż te, które przewidziane są dla przedsiębiorców polskich w sytuacji, gdy pragną założyć przedsiębiorstwo i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Polski³⁴.

Kolejnym etapem liberalizacji prawa gospodarczego w Polsce było uchwalenie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁵. Ustawa ta miała realizować kilka celów. Przede wszystkim miała prowadzić do zastąpienia większości

³⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 1 lipca 2007 r. (PN-I-0911/113/2004), OSS 2007, nr 4, poz. 97.

³¹ Dz. U. nr 101, poz. 1178.

³² K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 233.

³³ M. Pawełczyk, *Prawo działalności gospodarczej – uwagi krytyczne*, „Rejent” 2001, nr 3, s. 88.

³⁴ D. Szafranski, „Przedsiębiorstwo Wspólnot” jako podmiot traktowania narodowego (w świetle postanowień Układu Europejskiego), „Glosa” 1998, nr 6, s. 11.

³⁵ Dz. U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095.

zezwoleń wpisem do rejestru działalności regulowanej, uprawniającym do prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Oznaczało to pojawienie się nowego rodzaju działalności gospodarczej (obok działalności gospodarczej ewidencjonowanej oraz działalności gospodarczej reglamentowanej), tzw. regulowanej działalności gospodarczej³⁶. Działalność regulowana to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Ponadto po spełnieniu tych warunków niezbędny jest wpis do odpowiedniego rejestru przedsiębiorców wykonujących taką działalność. Ustawa z 2004 r. pozostawiła jedynie niektóre zezwolenia, w szczególności których obowiązywanie wynika z potrzeby harmonizacji z prawem UE. Wzorem ustawy z 1999 r. omawiana ustawa także zmniejszyła listę koncesji. Ponadto ustawa z 2004 r. wprowadziła zasadę tzw. jednego okienka, poprzez ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej przede wszystkim w drodze zastąpienia kilku zgłoszeń o rozpoczęcie działalności (np. wpisu do ewidencji, KRS, NIP, Regonu, itp.) jednym wnioskiem składanym w jednym urzędzie. Nowymi rozwiązaniami ustawy są także przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorcy, w tym przepisy o ograniczeniu liczby i czasu trwania kontroli działalności gospodarczej oraz wprowadzenie zakazu prowadzenia więcej niż jednej kontroli w tym samym czasie u tego samego przedsiębiorcy (dodatkowo przyznano w tym zakresie preferencje dla mniejszych przedsiębiorstw). Ustawa z 2004 r. zmierzała do uproszczenia i uporządkowania procedur administracyjnych związanych z reglamentacją działalności gospodarczej przedsiębiorców polskich i zagranicznych.

W kierunku dalszej liberalizacji zasad działalności gospodarczej

Założenia ustawy z 2004 r. nie zostały niestety w pełni osiągnięte. Dlatego też podjęto kolejne próby wprowadzenia nowych rozwiązań ułatwiających przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej. Reforma prawa gospodarczego rozpoczęta w 2007 r. ma być realizowana w dwóch etapach. Etap pierwszy został już zakończony uchwaleniem ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁷. Nowelizacja ta wprowadza szereg zmian. Część z nich zasługuje niewątpliwie na pozytywną ocenę. Są to przede wszystkim przepisy o możliwości zawieszania działalności gospodarczej oraz uelastycznieniu zasad oznakowania towarów. Postulat możliwości zawieszania

³⁶ D. Szafranski w: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wyrzykowski i M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 69.

³⁷ Dz. U. Nr 141, poz. 888.

działalności gospodarczej był zgłaszany już wielokrotnie i wychodzi on naprzeciw potrzebom przedsiębiorców, którzy z powodów losowych są zmuszeni do okresowego zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej³⁸. Trudności w ocenie budzi rozszerzenie, poza prawo podatkowe, możliwości wydawania wiążących interpretacji na wszystkie obowiązki związane z płatnościami należności publicznoprawnych, w tym w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Przyjęte rozwiązania proceduralne mogą bowiem wywoływać wiele praktycznych problemów. Natomiast zupełnie zbędną i nic nie wnoszącą zmianą jest przepis stanowiący, że organy administracji publicznej nie mogą odmówić przyjęcia wniosku niekompletnego, a także żądać dokumentów nieprzewidzianych prawem. Przepis ten jest ewidentnym wyrazem „psucia” prawa i zachęcania do jego obchodzenia. Skoro bowiem ustawodawca sam zakłada, że przedsiębiorcy i tak składają niekompletne wnioski to tym samym z naruszania wymogów prawa czyni standard.

Jak wskazano wcześniej jest to pierwszy etap nowelizacji prawa gospodarczego. Przygotowany projekt kolejnej nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³⁹ ma realizować trzy zasadnicze cele. Po pierwsze, w sposób kompleksowy ma zostać uregulowana kwestia kontrolowania przez organy administracji publicznej działalności gospodarczej przedsiębiorców. Po drugie, uprościć i ułatwić podejmowanie działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie tzw. „jednego okienka”, jako przejściowej formy rejestracji działalności gospodarczej. I po trzecie, wprowadzić radykalną reformę w zakresie ewidencjonowania przedsiębiorców realizując koncepcję tzw. „zero okienka”. Istotą koncepcji „zera okienka” jest wyeliminowanie konieczności bezpośredniego kontaktu przyszłego przedsiębiorcy z urzędem poprzez możliwość składania jednego wniosku o wpis do ewidencji w drodze elektronicznej. Ponadto gminne ewidencje będą zastąpione przez Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej, która stworzy nowoczesne ramy udostępniania podstawowych informacji o przedsiębiorcach.

Analizując ostatnie zmiany oraz plany Ministerstwa Gospodarki nie sposób się oprzeć wrażeniu pewnej przypadkowości rozwiązań oraz przewagi „życzeniowości” nad konkretami. Kolejne koncepcje „okienek” są dowodem indolencji ustawodawcy. Zadekretowane w ustawie z 2004 r. „jedno okienko”, które oczywiście nie doczekało się pełnej realizacji ma już być zastąpione przez „zero okienka”. Doceniając wartość nowego pomysłu należy podnieść problem, czy zmiany te są należycie przygotowane. Projekt stworzenia Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wymaga przeznaczenia dużych środków oraz przede wszystkim wymaga czasu. Scentralizowanie systemu ewidencji i zastąpienie wszystkich ewidencji gminnych

³⁸ J. Lic, M. Łuc, *Postulaty de lege ferenda do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, PPH 2008, nr 7, s. 16.

³⁹ Dostępny na stronie Ministerstwa Gospodarki www.mg.gov.pl

przez jedną jest projektem skomplikowanym i długim – tymczasem w uzasadnieniu projektu zmian brak jest konkretów, w jaki sposób i dokładnie kiedy system ów miałby zacząć działać. Pamiętając jak długo powstawał Krajowy Rejestr Sądowy można wątpić, czy CEiFoDG powstanie szybciej. Dodatkowym problemem koncepcji „zera okienka” jest konieczność posiadania przez przedsiębiorców podpisu elektronicznego. W Polsce przyjęto najbezpieczniejsze, ale i najdroższe rozwiązanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Podpis taki stanowi duży wydatek, zaś dotychczasowa praktyka dowodzi, że duże koszty i mała użyteczność podpisu elektronicznego decydują o znikomej przydatności tego podpisu. Nie sposób się też oprzeć wrażeniu pewnego wyolbrzymiania problemu ewidencjonowania działalności gospodarczej. Należy wszak pamiętać, że ewidencja dotyczy tylko tych najprostszych form prowadzenia działalności gospodarczej, zaś chcąc prowadzić działalność w formie spółki kapitałowej obowiązuje system rejestracji w KRS. Ponadto, z punktu widzenia samego prowadzenia działalności gospodarczej kwestia jednego czy dwóch dni spędzonych na zakładaniu działalności gospodarczej nie wydaje się aż tak istotnym problemem.

Poważne wątpliwości budzi natomiast propozycja zmian w zakresie kontroli. Oceniając pozytywnie samą ideę ograniczenia ilości i czasu trwania kontroli, to jednak konkretne rozwiązania nie wydają się dobre. W szczególności kontrowersyjnym jest pomysł objęcia ograniczeniami kontroli dokonywanych przez organ antymonopolowy. Wejście w życie przepisów w obecnym kształcie mogłoby oznaczać znaczne utrudnienie działań organu antymonopolowego.

Inne zagadnienia związane z liberalizacją zasad działalności gospodarczej

Dla prowadzenia działalności gospodarczej kluczowe znaczenie mają omówione wyżej podstawowe przepisy prawa działalności gospodarczej. Natomiast oprócz tego zagadnienia na prowadzenie działalności gospodarczej wpływają także inne przepisy. W doktrynie podkreśla się, że zasada wolności działalności gospodarczej obejmuje zespół norm konstytucyjnych wyznaczających władzom publicznym, w szczególności samemu ustawodawcy, zakazy arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych. Należałoby z niej wywnioskować również nakazy podejmowania takich działań, które mają na celu ochronę wolności. Chodzi przede wszystkim o normy wyznaczające kierunki prawotwórstwa⁴⁰. Rozwijając tę myśl można sformułować także tezę, że ustawodawca powinien także powstrzymać się przed nadmierną regulacją stosunków gospodarczych. Niestety ogólna liczba ustaw, w tym ustaw gospodarczych, rośnie w szybkim tempie:

⁴⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „RPEiS” 2001, nr 4, s. 15.

Rok	Liczba uchwalonych ustaw	Liczba ustaw gospodarczych*
1989	105	43
1993	69	33
1997	198	76
2001	290	119
2005	237	93
2007	215	104

* Uwzględniono ustawy, które bezpośrednio bądź jedynie pośrednio wpływały na zasady prowadzenia działalności gospodarczej.

Źródło: opracowanie własne.

Taka aktywność ustawodawcy prowadzi do nadmiernej jurydyzacji i istotnej komplikacji życia, w tym prowadzenia działalności gospodarczej. Jurydyzacja taka jest do pewnego stopnia procesem nieuchronnym, jednakże nie zawsze wydaje się, choć najprostsze to jednak uchwalenie ustawy nie zawsze jest konieczne oraz korzystne dla wszystkich stosunków społecznych. Poza tym, wbrew kolejnym nowelizacjom prawa gospodarczego, faktyczna liczba zezwoleń i koncesji nie zmniejsza się istotnie w ciągu ostatnich lat.

Rok	Liczba koncesji	Liczba zezwoleń
1989	54	135
1993	73	137
1997	82	164
2001	35	232
2005	33	215
2007	33	215

Źródło: J. Paczocha, W. Rogowski, *Państwo dobrych regulacji*, NBP, Warszawa 2007.

Zezwolenia i koncesje to nie jedyne formy współczesnej regulacji i reglamentacji działalności gospodarczej. Można zaobserwować, że „twarda” reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej zostaje zastępowana przez „miękką” reglamentację. Przyjmuje ona często postać dopuszczenia wyrobów do obrotu, urządzeń do eksploatacji, limitowaniu produkcji, licencjonowania wykonywania wolnych zawodów i tworzenia coraz to nowych samorządów zawodowych. Na przykład w świetle najnowszego projektu ustawy o niektórych zawodach medycznych posiadania odpowiedniej licencji będzie wymagane przy wykonywaniu zawodu higienistki, dietetyka czy masażysty⁴¹, podobnie ma być w stosunku do pracowników socjalnych⁴².

⁴¹ Projekt dostępny na stronie http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/projekt_zawodach_med_11082008.pdf

⁴² Projekt dostępny na stronie <http://www.mps.gov.pl/bip/index.php?idkat=1355>

Rok	Dopuszczenia produktów do obrotu	Limity produkcji	Zawody regulowane
1989	53	1	96
1993	57	1	106
1997	66	3	124
2001	91	13	136
2005	102	17	140
2007	103	20	140

Źródło: J. Paczocha, W. Rogowski, *Państwo dobrych regulacji*, NBP, Warszawa 2007.

Kolejnym elementem idącym pod prąd liberalizacji prowadzenia działalności gospodarczej są sytuacje, kiedy wolność gospodarcza musi ustąpić przed innymi celami, często o charakterze doraźnym. Nie można się oprzeć wrażeniu ewidentnej niekonsekwencji ustawodawcy, który z jednej strony deklaruje ogromną atencję dla przedsiębiorców, a z drugiej strony traktuje ich z wielką podejrzliwością rozbudowując system ochrony przed działaniami tychże przedsiębiorców. Nie sposób się oprzeć wrażeniu, że czasem ustawodawca traktuje przedsiębiorców jak altruistów, których głównym zadaniem jest służyć dobru publicznemu, a nie przynoszenie zysku. Nie negując potrzeby istnienia pewnych zabezpieczeń i nakładania na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków należy wskazać, że ustawodawca nie zawsze zachowuje przy tym zasadę proporcjonalności.

Podsumowanie

Proces transformacji systemowej jest bardzo dobrze widoczny na przykładzie prowadzenia działalności gospodarczej. W ciągu 20 lat nastąpiły fundamentalne zmiany. Nastąpiło przejście od systemu, który w ogóle nie uznawał wolności gospodarczej, traktując indywidualną przedsiębiorczość jako „zło konieczne” i dopuszczając tylko w minimalnym zakresie, do systemu wolnorynkowego, którego istotą jest wolność gospodarcza. O ile jednak zmiany na poziomie ustrojowym i konstytucyjnym nastąpiły szybko, o tyle zmiany poszczególnych przepisów były wolniejsze. Niemniej jednak liberalizacja działalności gospodarczej, choć przebiegała z oporami to jednak stała się procesem nieuchronnym. Dowodem na to są kolejne ustawy dotyczące prawa działalności gospodarczej. Widać tu wyraźnie pewną tendencję. Tradycyjne koncesje są powoli eliminowane z obrotu prawnego, albo zastępowane zezwoleniami. Z kolei w wyniku kolejnych zmian legislacyjnych zezwolenia ustępują działalności regulowanej. Tym zmianom towarzyszą ułatwienia w zakresie działalności ewidencjonowanej. W szczególności dotyczą one wydatnego skrócenia i uproszczenia procedury zakładania działalności gospodarczej (konceptje „jednego i zero okienka”). Równocześnie wzmacniana jest pewność obrotu poprzez tworzenie jednolitych i scentralizowanych rejestrów przedsiębiorców.

regulowane
96
106
124
136
140
140

ia działalności
przed innymi
ni ewidentnej
nną atencję dla
cia rozbudowu-
osób się oprzeć
mistów, których
nie zysku. Nie
przedsiębiorców
wsze zachowuje

rzykładzie pro-
entalne zmiany.
arczej, traktując
w minimalnym
arcza. O ile jed-
o, o tyle zmiany
cja działalności
nieuchronnym.
arczej. Widać tu
z obrotu praw-
n legislacyjnych
wszą ułatwienia
one wydatnego
czej (konceptje
obrotu poprzez

Historia prawa działalności gospodarczej pokazuje także, że proces liberalizacji wciąż napotyka na pewne opory. O ile kolejne ustawy regulujące działalność gospodarczą ograniczały koncesje lub zezwolenia, to jednocześnie partykularne interesy grupowe lub resortowe powodowały powolny powrót do reglamentacji w niektórych sferach. Poważnym zagrożeniem dla procesu liberalizacji jest też wzrost tzw. „miękkiej” reglamentacji działalności gospodarczej (w czym widać także wpływ prawa wspólnotowego). Mimo tych pewnych zagrożeń i nie zawsze trafionych rozwiązań proces liberalizacji działalności gospodarczej w Polsce trwa i wiele wskazuje na to, że będzie on dalej wyznaczał kształt prawa gospodarczego. Wprowadzona w 1988 r. zasada wolności gospodarczej stanowi fundament ustroju gospodarczego w Polsce. Co więcej, wpisuje się ona bardzo dobrze w kontekst wspólnotowy tworząc dobre ramy prawne dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców i chroniąc ich przed nieuzasadnionym jej ograniczeniem⁴³. Należy wszakże pamiętać, że wolność gospodarcza ma swoje granice, gdyż nie jest wolnością absolutną⁴⁴. Oznacza to, że pewien poziom regulacji i reglamentacji działalności gospodarczej będzie zawsze istniał.

⁴³ R. Biskup, *Czy mamy już europejską wolność gospodarczą? Kilka uwag na tle niektórych instytucji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w: Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 605.

⁴⁴ J. Stelmasiak, L. Bielecki, *Zasada wolności gospodarczej. Zagadnienia podstawowe*, w: *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, GWSH, Katowice 2004, s. 285.

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA W POLSCE

REDAKCJA NAUKOWA
KATARZYNA ŻUKROWSKA



SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2010

<i>Artur Nowak-Far</i> Ewolucja struktur lokalnych	227
<i>Jan Barcz</i> Dostosowania ustrojowe związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej	239
<i>Beata Jagiełło</i> Ewolucja polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego	263

Część II

Aspekty gospodarcze zmian

<i>Stefan Małecki-Tepicht</i> Przyczyny zmiany systemu gospodarczego	275
<i>Katarzyna Żukrowska</i> Modele transformacji: różne kryteria	283
<i>Dariusz Malinowski</i> Pakiet makro stabilizacyjny	293
<i>Joanna Marczakowska-Proczka</i> Zmiany w budżecie	303
<i>Radosław Cholewiński, Krzysztof Kluza</i> Inflacja	315
<i>Janusz Kaliński</i> Prywatyzacja	325
<i>Radosław Cholewiński, Krzysztof Kluza</i> Wymienialność i ewolucja polityki kursowej	335
<i>Piotr Błędowski</i> Zmiany w systemie polityki społecznej	347
<i>Piotr Błędowski</i> Główne kwestie społeczne okresu transformacji	355
<i>Piotr Błędowski</i> Bezrobocie	365
<i>Mateusz Błachucki</i> Liberalizacja zasad działalności gospodarczej	373
<i>Marcin Mucha</i> Liberalizacja cen	389
<i>Katarzyna Żukrowska</i> Liberalizacja wymiany handlowej – decentralizacja i demonopolizacja	401
<i>Katarzyna Żukrowska</i> Liberalizacja przepływu kapitału	417
<i>Artur Nowak-Far</i> Ewolucja prawodawstwa gospodarczego	427
<i>Sławomir Sztaba</i> Zmiany w instytucjach rynkowych	437