

WŁASNOŚĆ PRYWATNA JAKO PODSTAWA KONSTYTUCYJNEJ ZASADY WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ

1. Zagadnienie własności prywatnej i wolności gospodarczej było w przeszłości pomijane ze względów ustrojowych. Kwestie te stały się szczególnie aktualne wobec przebudowy ustrojowej i wybrania przez Polskę po 1989 r. drogi gospodarki rynkowej. Droga ta wymaga odmiennego niż w latach 1945–1989 spojrzenia na rolę jednostki (człowieka) i państwa w procesach gospodarczych, a także na zakres i treść pojęcia wolności gospodarczej¹.

Człowiek, dla swego istnienia oraz zachowania godności, wymaga respektowania pewnych jego fundamentalnych, naturalnych (biologicznych i psychicznych) potrzeb: życia, swobody działania, zdobywania środków utrzymania². Do podstawowych naturalnych praw człowieka, czyli istniejących niezależnie od prawa pozytywnego, należy zaliczyć własność³. W wielkim uogólnieniu można powiedzieć, że historia własności jest historią wolności gospodarczej. Własność prywatna jest podstawą wolności gospodarczej. Wykonywanie wolności gospodarczej, a szczególnie jej części fundamentalnej – własności, powinno być specjalnie chronione i obwarowane różnymi gwarancjami⁴. Przy okazji warto zasygnalizować, że w piśmiennictwie powstał spór co do tego, czy wolność gospodarcza jest stanem naturalnym, czy też „nie stanowi stanu naturalnego”⁵.

Własność prywatna jako podstawa różnych form aktywności człowieka jest chroniona na wielu płaszczyznach prawnych. Przede wszystkim należy tu przywołać przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Zgodnie z art. 64 Konstytucji,

* Prof. dr hab., Uniwersytet w Białymstoku.

1 K. Pawłowicz, (w:) C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 1996, s. 58.

2 Szerzej na ten temat m.in. R. Tokarczyk, Klasycy praw natury, Lublin 1988.

3 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 80.

4 K. Pawłowicz, (w:) C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Prawo..., s. 64.

5 Zob. szerzej na ten temat: E. Kosiński, Aspekt prawny wolności gospodarczej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4, s. 7 oraz literatura tam powołana.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, zaś art. 21 stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Własność prywatna może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Z przytoczonych tu regulacji konstytucyjnych wynika, że zarówno własność publiczna, jak i własność prywatna są konstytucyjnie chronione. Należy zauważyć, że w Konstytucji RP fundamentalne znaczenie nadano jednak własności prywatnej. W aspekcie prawnym, szczególna pozycja własności prywatnej wyraża się przyznaniem jej szczególnej ochrony konstytucyjnej. Jest to zasada ustrojowa. Z art. 20 Konstytucji wynika, że podstawą ustroju gospodarczego RP jest własność prywatna. Nie kwestionuje to dopuszczalności istnienia własności innych podmiotów. Treść art. 165 ust. 1 i art. 218 Konstytucji RP upoważnia do stwierdzenia, że istnienie własności komunalnej i własności Skarbu Państwa jest koniecznością konstytucyjną, jednak ustawodawca zwykły ma obowiązek zapewnienia szczególnej pozycji własności prywatnej. Prowadzi to do wniosku, że w sytuacji kolizji między własnością prywatną a publiczną domniemywać należy priorytet tej pierwszej, chyba że wskazać można ważny interes publiczny, uzasadniający odstąpienie od tego domniemania. Jak stwierdza L. Garlicki, konstytucja różnicuje unormowanie prawa własności według kryterium podmiotowego, a zwłaszcza zakres jego ochrony⁷. Autor dalej zaznacza, że koncepcja T. Dybowskiego o „własności bezprzymiotnikowej”, trafna pod rządami noweli grudniowej⁸, nie została przyjęta przez konstytucję z 1997 r.

Analizując pojęcie własności jako kategorii prawnej, często nadal w piśmiennictwie rozróżnia się ujęcie konstytucyjne i cywilistyczne⁹.

Z punktu widzenia kc. własność jest podmiotowym prawem rzeczowym, mającym za przedmiot rzecz, prawem skutecznym *erga omnes*. Przepisy kc. posługują się jednolitym pojęciem własności (bez przymiotnika), jednak w literaturze często określanym obecnie jako własność prywatna¹⁰ (co niektórzy uznają za nieuprawnione)¹¹. W kc. nie występuje własność prywatna jako odrębna instytucja prawna. Nie ma legalnej definicji pojęcia „własność prywatna”, na tym gruncie jest to więc kategoria wyłącznie doktrynalna. Nie sposób jednak pominąć ciekawego poglądu

7 L. Garlicki, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999–2007, komentarz do art. 20, s. 11.

8 *Ibidem*

9 Art. 140 ustawy z 23.04.1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

10 S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 21 i nast.

11 M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 83.

wy ogłoszonego przez S. Wójcika, który stwierdził, że obowiązujące przepisy nie stoją na przeszkodzie wyodrębnieniu, już na gruncie *legis late*, własności prywatnej jako odrębnej kategorii własności¹². Autor jest zdania, że składa się na nią własność środków produkcji osób fizycznych oraz własność osób prawnych innych niż państwowe i komunalne. Nietrudno zauważyć, że poza doktrynalnymi rozważaniami pojęcie „własność prywatna” w sposób niejako pośredni pojawia się w ustawodawstwie, a chyba najbardziej wyraźnie w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹³. Nie oznacza to jednak powrotu do własności prywatnej w sensie uniwersalnego modelu prawa własności. W większości uznaje się, że uniwersalny model prawa własności należy już do przeszłości. W najbardziej wyrazistej postaci występował on w okresie kształtowania się ustroju kapitalistycznego w dziewiętnastym wieku¹⁴. W zależności od przyjętego kryterium, prawo własności możemy różnie klasyfikować, np. uwzględniając kryterium podmiotowe można mówić o własności prywatnej, komunalnej, państwowej, a kryterium funkcjonalne i przedmiotowe pozwala nam wyróżnić chociażby własność rolną oraz przemysłową.

Warto tu podkreślić, że niezależnie od tego, czy chodzi o własność prywatną, komunalną i państwową czy inną, kc. nie przewiduje dyferencjacji własności i sytuacji prawnej poszczególnych właścicieli co do zakresu ochrony ich prawa. Fakt ten nie oznacza jednak, że przepisy szczególne nie mogą różnicować zasad wykonywania prawa własności, np. sytuacja taka ma miejsce w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵.

Z kolei z konstytucyjnej formuły własności wynika, że wyraża ona złożoność stosunków społecznych, ekonomicznych i prawnych, występujących w odniesieniu do określonych stosunków rzeczowych – majątkowych, występujących w procesach produkcji i obrotu lub związanych z korzystaniem z przedmiotu własności, uzyskiwaniem pożytków i korzyści¹⁶. Zwraca uwagę coraz silniejszy pogląd, że na gruncie Konstytucji z 2.04.1997 r. wyraźne rozróżnienie własności cywilnoprawnej i konstytucyjnej straciło swoje dawne jednoznaczne podstawy. Według zwolenników tego poglądu, obecnie obowiązująca Konstytucja operuje w art. 21 i 64 pojęciem własności w takim samym rozumieniu jak to, które występuje na gruncie kc.¹⁷

12 S. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna”..., s. 7 i nast.

13 Ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U 1996, Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

14 M. Bednarek, Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, KPP 1993, nr 4, s. 451.

15 Dz.U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

16 M. Bednarek, Koncepcja własności..., s. 473.

17 A. Stelmachowski, (w:) System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa 2003, s. 80–84; A. Doliwa, Prawo rzeczowe, Warszawa 2004, s. 27.

W kontekście zasady wolności gospodarczej wymienienie „własności prywatnej” w art. 20 ma przede wszystkim znaczenie w płaszczyźnie aksjologicznej. Oznacza to, że działania władzy publicznej i ograniczenia dotyczące uprawnień składających się na treść tego prawa w żadnym razie nie mogą zakłócać funkcji ustrojowych, jakie to prawo ma spełniać. Zasada ustroju Rzeczypospolitej wyrażona w art. 21 ust. 1 nakłada więc na władze publiczne określony zespół obowiązków, w ten sposób prawnie gwarantując ochronę własności prywatnej. Tym samym podstawową funkcją prawa własności jest zagwarantowanie właścicielowi, na zasadzie podlegającej jego woli wyłączności, szeregu praw ekonomicznych, polegających na możliwości czerpania korzyści z przedmiotu własności, ale także zagwarantowanie realizacji jego obowiązków ekonomicznych¹⁸.

Na marginesie warto zauważyć, że w konstytucjonalizmie zachodnim regulacją jest lokowanie przepisów o własności w rozdziałach poświęconych wolnościom i prawom jednostki. W tradycji polskiego konstytucjonalizmu gwarancja prawa własności znalazła się najpierw w rozdziale o prawach i wolnościach, ale trzeba zwrócić uwagę na to, że art. 99 Konstytucji marcowej określał ją jako „jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego”, co wykraczało poza typową redakcję praw i wolności. Obecnie przepisy dotyczące bezpośrednio własności znajdują się zarówno w rozdziale I Konstytucji RP obejmującym podstawowe zasady ustrojowe, jak i w rozdziale II traktującym o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela (art. 64).

Rzadkie jest wymienianie istnienia własności prywatnej także jako jednej z podstawowych zasad ustrojowych, tak jak ma to miejsce w obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Wydaje się, że ten stan rzeczy może być potraktowany jako jedno z następstw polskiej drogi „z powrotem do kapitalizmu”¹⁹.

W konstytucjach państw socjalistycznych przepisy o własności wydzielano poza rozdział o prawach i wolnościach, lokując je w rozdziale o zasadach ustroju, z czym łączyła się dyferencjacja i hierarchizacja typów i form własności. Na własności państwowej pozostającej pod szczególną ochroną i tzw. gospodarce planowej bazował ustrój zmierzający do wyeliminowania własności prywatnej, zwłaszcza własności „środków produkcji”. Zarówno przepisy konstytucyjne, jak i jeszcze wyraźniej zwykle regulacje ustawowe oraz przepisy wykonawcze wyraźnie były nakierowane na ograniczenie własności prywatnej²⁰.

18 A. Doliwa, *Prawo rzeczowe...*, s. 31.

19 P. Jasiński, S.J., *Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych*, Warszawa 1994.

20 L. Garlicki, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999–2007, komentarz do art. 21, s. 2.

Z obowiązującego wówczas art. 128 kc. wynikało, że państwo to jeden i niepodzielny właściciel całego mienia ogólnonarodowego (zasada jedności własności państwowej)²¹. Koncepcja prawna własności była wyjątkowo niespójna, tak pod względem doktrynalnym, jak i normatywnym. Niemal powszechnie obowiązującym w literaturze był pogląd, z którego wynikało, że „w ustroju socjalistycznym własność państwowa, jako własność całego narodu, jest najwyższą formą własności społecznej”²². Charakterystyczne jest to, że Konstytucja PRL nie używała terminu „własność ogólnonarodowa” ani terminu „własność państwowa”. Jednakże pojęcia własność i mienie miały w tej konstytucji to samo znaczenie. Wniosek taki można było wyprowadzić z art. 12 i 91 Konstytucji PRL²³. Jak widać, już w samej konstrukcji prawnej własności ogólnospołecznej i jej funkcjach było tyle sprzeczności, że niektórzy stawiali wprost pytanie: Czy własność ogólnospołeczna jest własnością?²⁴.

2. Obecnie przyjmowany podział na własność publiczną i własność prywatną, to podział przede wszystkim funkcjonalny. Własność publiczna jest wykonywana przez te podmioty prawa, które do zadań publicznych są powołane, przede wszystkim Państwo i samorząd terytorialny²⁵.

Państwo i samorząd terytorialny nie może jednak prowadzić takiej działalności gospodarczej, która mogłaby stwarzać konkurencję dla przedsiębiorców prywatnych. Zadania państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa nie powinny obejmować prowadzenia we własnym imieniu i na własny rachunek zarobkowej działalności gospodarczej, w związku z czym może być ona dopuszczalna tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdyby określone potrzeby społeczne nie mogły być zaspokojone siłami gospodarki prywatnej. Doświadczenia dwudziestego wieku dobitnie wykazały, że gospodarka oparta na własności państwowej skazana jest na niepowodzenie, „(...) państwo, zawsze wielki konsument, będzie zawsze tylko złym producentem”²⁶. Państwo, prowadząc działalność gospodarczą nie jest w stanie ze swej natury przyjąć zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej, co zostało wielokrotnie potwierdzone przez ekonomistów, prawników, socjologów, a przede wszystkim praktykę życia gospodarczego.

21 J. Wiszniewski, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1970, s. 207.

22 S. Wójcik, (w:) J. Ignatowicz, *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1977, s. 5.

23 *Ibidem*

24 K. Brozi, L. Winiarski, Czy „własność ogólnospołeczna” jest własnością?, „*Studia Filozoficzne*” 1980, nr 7, s. 19; T. Mróz, *Funkcje spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Białystok 1999, s. 174.

25 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 187.

26 S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930, s. 15.

Przepisy konstytucyjne akcentują rangę własności prywatnej (art. 20), odnosząc do niej nakaz równego traktowania różnych jej podmiotów (64 ust. 2) oraz wskazują zakres i przesłanki wprowadzenia jej ograniczeń (art. 21 ust 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3). Skromniejsze gwarancje ochrony przyznano natomiast własności komunalnej i własności państwowej, ponieważ istnienie i ochrona obu tych form własności „(...) nie stanowi wartości abstrakcyjnej, a jest funkcjonalnie podporządkowane realizacji celów i zadań, jakie państwo i samorząd terytorialny mają wypełniać w nowoczesnym społeczeństwie”²⁷.

3. Zasada wolności gospodarczej znalazła stosunkowo wczesne odzwierciedlenie normatywne. Pierwszeństwo w tym zakresie należy się niewątpliwie proklamującemu wolność handlu i rękodzieła francuskiemu edyktowi Turgota z 13 września 1774 r.²⁸ Polskie tradycje w zakresie normowania wolności gospodarczej zapoczątkowała w art. 101 konstytucja z 17 marca 1921 r., głosząca wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia własności, które mogły być ograniczone tylko w ustawach²⁹.

Jeśli idzie o aktualną regulację, to zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej (...) stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22). Zasada wolności gospodarczej to jedna z zasad ustrojowych przewidziana i gwarantowana w Konstytucji i w ustawach. Podobnie w art. 6 ust. 1 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁰, przewidziała, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W sferze stosunków kontraktowych wyrazem wolności gospodarczej jest zasada swobody umów, określona w art. 3531 kc., zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 30.01.2001 r., K 17/00), z art. 22 Konstytucji RP zakreślającego granice wolności gospodarczej wynika dwójaka jego funkcja. Przepis ten pełni funkcję zasady ustroju gospodarczego i równocześnie statuuje prawo podmiotowe³¹.

27 Zob. zdanie odrębne L. Garlickiego do wyroku TK z 1204.2000 r., K.8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87, s. 423–424.

28 M. Zdyb, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, „Rejent” 1997, nr 5, s. 145.

29 *Ibidem*

30 Dz.U. 2007, Nr 155, poz. 1095.

31 OTK 2001, nr 1, poz. 4.

Na ogół istnieje zgoda co do tego, że Konstytucja RP nie ujmuje wolności gospodarczej w sposób jednoznaczny. W literaturze przedmiotu spotkać można wywody, z których wynika, że wolność gospodarczą w konstytucyjnym ujęciu można równocześnie rozumieć jako:

- zasadę ustrojową,
- prawo wolnościowe,
- całą wiązkę praw i wolności,
- wolność osobistą gospodarczą³².

Należy podkreślić, że zasada wolności gospodarczej zamieszczona została w art. 22, a więc w rozdziale I Konstytucji RP pt. Rzeczpospolita, a więc wśród podstawowych zasad ustrojowych. Oznacza to, że należy ją traktować jako dyrektywę nakazującą interpretację całokształtu adekwatnych postanowień Konstytucji w kontekście zasady ustrojowej³³. Ponadto zasada ta nierozzerwalnie wiąże się z kolejną zasadą ustrojową zamieszczoną w art. 21 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo do dziedziczenia. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że każda z tych zasad warunkuje istnienie i realne funkcjonowanie drugiej zasady. Wydaje się, że nieprzypadkowo między art. 20 i 22 Konstytucji RP umieszczono przepis odnoszący się do ochrony własności (art. 21). Przepis art. 22 sam w sobie nie statuuje zasady wolności działalności gospodarczej, a stwierdzenie, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, należy traktować tylko jako dopełnienie, dookreślenie treści art. 20 Konstytucji RP³⁴.

Określenie „wolność działalności gospodarczej” najczęściej analizowane jest w trzech podstawowych znaczeniach: ekonomicznym, politycznym oraz prawnym (normatywnym). Według szerokiego normatywnego ujęcia, zasada wolności gospodarczej jest formułą określającą relacje w procesach gospodarczych zachodzące pomiędzy państwem a jednostką. Z tego punktu widzenia wolność gospodarcza to prawo jednostek i grup społecznych do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, a także, w ograniczonym, ale jednak szerokim zakresie, wolność od ingerencji państwa w swobodę decyzji gospodarczych. Tym samym zasada wolności gospodarczej, przypisując prawa jednostce, ogranicza kompetencje wła-

32 C. Kosikowski, (w:) *Zasady ustroju społeczno-gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 40 oraz literatura tam powołana.

33 J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada ochrony wolności działalności gospodarczej. Uwagi w kontekście obowiązywania prawa Unii Europejskiej*, (w:) *Działalność gospodarcza – kluczowe problemy*, pod red. K. Sławika, Warszawa 2007, s. 18.

34 Stanowisko takie można sformułować m.in. w oparciu o orzeczenie TK z 20.06.2002 r. sygn. K 33/01, s. 14, OTK w latach 1986–2004 – materiały biura TK – CD, oraz orzeczenie TK z 28.01. 2003 r. – sygn. K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1, poz. 4, s. 58. Inaczej w orzeczeniu TK 23.06.1999 r. – sygn. K 30/98, s. 15 OTK w latach 1986–2004 – materiały biura TK – CD.

dzy państwowej wobec jednostki w dziedzinie gospodarczej³⁵. Warto zwrócić uwagę na wyraźne sprzężenie zasady wolności gospodarczej z konstytucyjnym ujęciem własności. Własność prywatna jako zasada ustrojowa i swoista „norma programowa” dla ustawodawcy powinna ograniczać swobodę działań prawodawczych i stanowić regułę interpretacyjną w procesie stosowania prawa³⁶.

Należy tu zaznaczyć, że słowo „wolność” jest przez wielu autorów słusznie odróżniane od słowa „prawo”. „Wolność” jest łączona z człowiekiem i sferą jego naturalnych, niezbywalnych, właściwych każdemu cech, które determinują jego postępowanie. „Prawo” zaś odnosi się do normatywnej działalności państwa. Traktowane jest jako każdorazowe ograniczenie wolności, choć często wskazane. Podział ten ma istotne znaczenie między innymi dla określenia zakresu wolności gospodarczej³⁷.

Prawne pojęcie wolności działalności gospodarczej ma charakter wielopłaszczyznowy. Ma w sobie elementy właściwe prawu publicznemu i prywatnemu. Zasada ta lokuje się bowiem zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i prawa publicznego³⁸.

W piśmiennictwie prawniczym najczęściej uznaje się, że wolność gospodarcza stanowi tak zwane publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, „które oznacza istnienie przestrzeni inicjatyw gospodarczych (zarobkowych), w tym także pracy najemnej wolnej od ograniczającej ingerencji państwa, która jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach”³⁹. W procesie stosowania zasady wolności gospodarczej obowiązuje więc założenie rozstrzygania wątpliwości w oparciu o domniemanie prawne swobody działalności gospodarczej (*in dubio pro libertate*) oraz zakaz rozszerzającej interpretacji wyjątków od zasady wolności gospodarczej⁴⁰. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu podkreśla się, że system prawny nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Zakreśla natomiast jej granice, wskazując na ograniczenia swobody korzystania z wolności. Powinien także ustanawiać jej prawne gwarancje⁴¹.

W nauce polskiej zwraca uwagę pogląd, według którego treść wolności gospodarczej ma o wiele szerszy zakres, aniżeli obejmujący tylko swobodę podejmowa-

35 A. Doliwa, (w:) T. Mróz, M. Stec (red.), *Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2005, s. 13.

36 W. Pańko, *O prawie własności i jej współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 129.

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

38 B. Leszczyńska, A. Piszcz, *Zasada wolności działalności gospodarczej – zasada prawa prywatnego czy publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, nr 3, s. 70.

39 C. Kosikowski, (w:) *Zasady ustroju...*, s. 22.

40 S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9, s. 10; A. Walaszek-Pyziol, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 37.

41 C. Kosikowski, (w:) *Zasady ustroju...*, s. 39.

nia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. W szerokim ujęciu na wolność gospodarczą składa się cała wiązka wolności, przede wszystkim wolność osobista, prawo do własności, wolność osobista, prawo do przedsiębiorczości, prawo do równości wobec prawa z innymi przedsiębiorcami, prawo do wolnej i równej konkurencji, wolności umów, wolności wyboru zajęcia i miejsca zamieszkania. Zgodnie tym poglądem, wyrażonym przez K. Pawłowicz, wolność gospodarcza składa się z dwóch zasadniczych elementów: wolności od ingerencji państwa w obszarze działalności gospodarczej oraz prawa do wolnej i równej konkurencji⁴².

Z fundamentalnego normatywnego założenia (art. 22 Konstytucji RP) wynika, że państwo może wprowadzać pewne ograniczenia działalności gospodarczej wyłącznie wtedy, kiedy niezbędna jest ochrona ważnego interesu publicznego.

W praktycznym wymiarze miarą wolności gospodarczej przedsiębiorców jest skala reglamentacji działalności gospodarczej, zwłaszcza reglamentacji w drodze koncesji i zezwoleń, a także stopień komplikacji procedury legalizacji działalności gospodarczej i uzyskania statusu przedsiębiorcy. Niestety, zasada wolności gospodarczej jest naruszana w różny sposób, np. poprzez uciążliwe procedury prawne, nadmierną reglamentację (koncesje i zezwolenia), niekiedy silne związki między sferą ekonomii i sferą polityki. Za istotne naruszenie zasady wolności gospodarczej należy też uznać proces rozbudowywania obszaru prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty publiczne. Prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty publiczne może stanowić tylko wyjątek od zasady nieingerencji władz publicznych w gospodarkę⁴³. Za słuszną należy uznać tezę sformułowaną przez K. Pawłowicz i C. Banasińskiego, że wolność gospodarcza nie przysługuje podmiotom prawa publicznego, bowiem przedsiębiorcy publiczni korzystają ze środków publicznych i w obrocie ryzykują tymi właśnie środkami. Przedsiębiorcy ci z reguły samodzielnie nie są skłonni do oddzielenia sfery imperium od sfery majątkowej⁴⁴.

4. Fundamentem aktywności ludzkiej i bytu człowieka jest prawo własności, którego wykonywanie umożliwia zaspokojenie życiowych potrzeb człowieka oraz jego przetrwanie. Nikt nie jest właścicielem tylko dla siebie⁴⁵, tym bardziej gdy chodzi o własność i inne prawa, w oparciu o które przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą. Przedsiębiorca włącza swoje dobra do ogólnego procesu gospodarczego i w różny sposób współdziała z innymi uczestnikami procesu gospodarczego. Tam, gdzie ustrój polityczny nie uznaje prawa poszczególnych ludzi do własności

42 K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, (w:) *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Rzepińskiego, Warszawa 1993, s. 69.

43 K. Pawłowicz, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. M. Wierzbowskiego i M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998, s. 77.

44 K. Pawłowicz, C. Banasiński, (w:) *Prawo...*, s. 77 i nast.

45 J. Majka, *Etyka życia gospodarczego*, Wrocław 1982, s. 119.

dóbr wytwórczych, tam korzystanie z ludzkiej wolności w sprawach zasadniczych albo jest utrudnione, albo nawet całkowicie niemożliwione⁴⁶.

W tym kontekście zasługuje na podkreślenie pogląd, że wolność gospodarcza, historycznie wywodzona z prawa własności i wolności osobistej, należy do katalogu wolności przynależnych człowiekowi od urodzenia, do katalogu jego praw naturalnych. W konsekwencji rola prawa pozytywnego polega na uznaniu tejże wolności i ustanowieniu jej prawnych gwarancji, a w rzeczywistości na określeniu jej granic⁴⁷. W takim ujęciu wolność gospodarcza jako prawo naturalne jest prawem niezbywalnym, przysługującym każdej osobie.

Wolnościowe pochodzenie tego prawa oznacza, że jego źródłem nie jest norma prawa pozytywnego, a prawo tylko ją uznaje, gwarantuje jej uszanowanie przez władzę państwową. W konsekwencji uznaje się, że w przypadku sporu z organem państwowym, to nie jednostka powinna wskazać podstawę swej wolności, czy też normę dopuszczającą określony jej zakres, ale to organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia tej wolności⁴⁸. Należy podkreślić, że prawnie naturalne ujęcie wolności gospodarczej nie traktuje jej jako absolutnej, dopuszczając ograniczenia wolności gospodarczej⁴⁹.

Choć własność jest prawem dającym najszerszą możliwość korzystania z rzeczy, to z art. 140 kc. wynika, że prawo własności ma swój zakres. Posiadanie, korzystanie i rozporządzanie rzeczą przez właściciela musi mieścić się w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Zakres uprawnień właścicielskich jest zdeterminowany przez całokształt obowiązujących przepisów ustawowych. To samo spostrzeżenie dotyczy zasady wolności gospodarczej. O kształcie prawa własności prywatnej i wolności gospodarczej decydują przede wszystkim takie czynniki jak: brak przywilejów dla określonych grup podmiotów, system podatkowy, sposób kształtowania cen, stan ustawodawstwa antymonopolowego. Własność prywatna staje się filarem gospodarki rynkowej, zasady swobody gospodarczej, zdrowej konkurencji rynkowej tylko wtedy, kiedy istnieje właściwa proporcja między uprawnieniami i obowiązkami właściciela. W aktualnych realiach gospodarczych Polski najczęściej równowagę między prawami i obowiązkami właściciela narusza nadmierny fiskalizm, co także godzi w zasadę wolności gospodarczej człowieka. Ponadto, zdaniem niektórych przedstawicieli nauki, zasada wolności gospodarczej i jej gwarancje narusza postępująca „europeizacja” prawa polskiego, skutkiem której tworzy się niespójny,

46 Na podstawie encykliki: Jan XXIII Mater et magistra, cz. II, pkt. 5 B.

47 A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności...*, s. 9.

48 B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka, (w:) Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 5 i n.

49 B. Banaszak, *Ogólne wiadomości...*, s. 19.

eklektyczny zbiór unijno–polskich, często wykluczających się wzajemnie pojęć i instytucji, przy zastosowaniu specyficznej wykładni prawa polskiego za pomocą kryterium „interesu Wspólnoty”⁵⁰.

Za trafny należy uznać pogląd, że brak jest bezpośredniej (tym bardziej wprost proporcjonalnej) zależności między wolnością gospodarczą a wolnością polityczną jednostki⁵¹. Analiza stosunków gospodarczych prowadzi do wniosku, że w państwach o wyraźnie ograniczonych wolnościach politycznych może mieć miejsce nieproporcjonalnie duża wolność gospodarcza, zaś w państwach demokracji parlamentarnej, przy szerokiej wolności politycznej, może wystąpić nieproporcjonalnie ograniczona wolność gospodarcza i nadmierny fiskalizm państwa⁵².

Reasumując można stwierdzić, że własność prywatna jest dziś podstawą społecznej i ekonomicznej samodzielności oraz niezależności jednostki–właściciela. Pełni też podstawową rolę w procesie racjonalizacji procesu podejmowania i rozwoju działalności gospodarczej i przedsiębiorczości człowieka. Własność prywatna pozwala również na tworzenie przejrzystości stosunków majątkowych i ukształtowanie możliwie przejrzystych reguł odpowiedzialności w obrębie tych stosunków.

Wolność gospodarcza i prawo własności nie mogą prawidłowo funkcjonować w oderwaniu od naturalnego porządku rzeczy, ładu moralnego czy ładu ekonomicznego⁵³. Przy braku aksjologicznego uzasadnienia, nabierają one charakteru czysto instrumentalnego, stwarzając niebezpieczeństwo relatywizacji, wykorzystywania ich dla doraźnych celów i preferencji.

50 K. Pawłowicz, O niektórych skutkach „europeizacji” publicznego prawa gospodarczego, „*Studia Iuridica*” 2008, t. 48, s. 194.

51 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza...*, s. 30.

52 E. Kosiński, *Aspekt prawny...*, s. 15.

53 M. Zdyb, *Wolność działalności...*, s. 152.