

Karolina Zapolska

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: k.zapolska@uwb.edu.pl

ORCID 0000-0003-2859-6996

DOI: 10.15290/mhi.2019.18.02.12

Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku

ABSTRAKT

Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność gospodarczą, która stanowi jednocześnie fundament gospodarki rynkowej. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej mogą być nakładane tylko w drodze ustawy lub ze względu na ważny interes publiczny. Celem artykułu jest analiza ewolucji podstaw prawnych wolności działalności gospodarczej w Polsce w XX w. Autorka przedstawia rozwiązania normatywne w zakresie wolności gospodarczej w okresie międzywojennym, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, po 1989 r. oraz po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Uwzględni również podejście do wolności gospodarczej w doktrynie prawa.

ABSTRACT

The history of law basics of freedom of economic activity in Poland in the 20th century

The Republic of Poland shall guarantee the freedom of business activity. It constitutes the foundation of a market economy. Restrictions on the freedom of economic activity may be imposed only by means of statute or when the public interest is threatened.

The purpose of this article is to analyse the evolution of business activity freedom in Poland in the 20th century. The author presents normative solutions in the field of economic freedom in the interwar period, the Polish People's Republic, after 1989,

and after Poland's accession to the European Union. The article also includes the approach to economic freedom in legal doctrine. The paper also shows content elements of freedom of business activity in doctrinal meaning.

Słowa kluczowe: wolność gospodarcza, Konstytucja RP, przedsiębiorca, ograniczenia wolności gospodarczej

Key words: the freedom of business activity, Constitution of the Republic of Poland, entrepreneur, limitation of the freedom of economic activity

Wprowadzenie

Wolność gospodarcza w doktrynie prawa występuje pod szeregiem nazw m.in. jako wolność przemysłowa, wolność gospodarowania, wolność ekonomiczna, wolność handlu, wolna przedsiębiorczość, czy swoboda działalności gospodarczej. Obecnie zasada wolności gospodarczej w polskim porządku prawnym jest jednym z fundamentów ustroju gospodarczego, a jej istota od lat stanowi doniosłą i aktualną problematykę naukowo-badawczą¹.

Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie rozwoju wolności gospodarczej w Polsce. Autorka postara się znaleźć odpowiedź na pytanie jak wyglądało podejście do wolności gospodarczej na przestrzeni XX w. w Polsce, a także jaki był i jest dopuszczalny zakres ograniczeń w tym zakresie. Biorąc pod uwagę zakres poruszanych zagadnień, a także konieczność limitacji pracy, należy zaznaczyć, że tekst nie będzie miał kompleksowego charakteru.

1. Wolność gospodarcza w okresie międzywojennym

Państwo polskie odzyskało niepodległość w 1918 r., po 123 latach od ostatniego rozbioru Polski². Ze względu na konieczność ujednoczenia zasad obrotu gospodarczego i unifikacji prawa gospodarczego na ziemiach, z jakich powstała po I wojnie światowej Polska, wymagało przyjęcia w tym zakresie odpowiednich rozwiązań prawnych, które miały niwelować istniejące różnice³. Warto jednak

¹ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.

² D. Dudek, *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013, s. 99.

³ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 211-212.

podkreślić, że w Polsce regulacje w zakresie wolności gospodarczej pojawiły się stosunkowo późno. W okresie międzywojennym wolność gospodarczą utożsamiano przede wszystkim z wolnością przemysłową⁴. Było to podejście charakterystyczne dla większości państw europejskich w tym okresie⁵. Pierwsze odniesienie do wolności gospodarczej możemy znaleźć w konstytucji z 17 marca 1921 r.⁶ w art. 101 zgodnie z którym: „Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności, oraz w uzupełniającym go art. 99, który zapewniał ochronę własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa”. Pojęcie wolności gospodarczej nie pojawia się wobec powyższego *expressis verbis* w konstytucji marcowej⁷, ponieważ nie formułowała ona wprost zasady wolności gospodarczej, ale można ją wywieść „pośrednio z katalogu wolności obywatelskich”⁸. Konstytucja marcowa ustanowiła jednak normatywne podstawy wolności gospodarczej, podkreślając jednocześnie, że nie ma ona charakteru absolutnego i może być ograniczana⁹. Co ważne, jak podkreśla P. Fiedorczyk, art. 101 Konstytucji marcowej „kładzie nacisk na wolność przemieszczania się jako podstawowy warunek wolności ekonomicznej”¹⁰. W doktrynie prawa wskazuje się, że jego uzupełnieniem była art. 99 (gwarantujący ochronę własności) oraz art. 68 (przewidujący „samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego”¹¹) Konstytucji marcowej.

⁴ W 1918 r. na ziemiach polskich obowiązywało aż pięć odrębnych systemów prawnych w tym zakresie, w ramach których podstawami prawnymi były m.in.: 1) rosyjska ustawa przemysłowa (ros. *Ustav o promyszlenności fabryczno-zawodskoj i remieslennoj*) z 1893 r.; 2) postanowienie namiestnika Królestwa z 31 grudnia 1816 r. o zgromadzeniach rzemieślniczych; 3) postanowienie namiestnika Królestwa z 11 stycznia 1817 r. o urządzeniu kupiectwa; 4) austriacka ordynacja przemysłowa z 20 grudnia 1860 r.; 5) węgierska ustawa przemysłowa z 1884 r.; 6) niemiecka ustawa przemysłowa z 21 czerwca 1900 r.; 7) austriacka ustawa z 1859 r. o przemyśle fabrycznym i przemysłowym (aust. *gewerbeordnungen*); 8) niemiecka ustawa z 1869 r. o przemyśle fabrycznym i przemysłowym (niem. *gewerbeordnungen*); P. Fiedorczyk, „Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej, [w:] *Synteza prawa polskiego...*, s. 754-755; por. M. Gwoździcka-Piotrowska, *Wybrane aspekty wolności gospodarczej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny dla Bezpieczeństwa” 2008, nr 2, s. 89; F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, Warszawa 1962, s. 388.

⁵ P. Fiedorczyk, op. cit., s. 753.

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44, poz. 267), (dalej: Konstytucja marcowa).

⁷ P. Zacharczuk, *Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, t. 15, nr 2, s. 427.

⁸ J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013, s. 3; W. Kubala, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7-8, s. 4.

⁹ Zob. szerzej: A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.2.1921 r. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927, s. 128, za: P. Fiedorczyk, op. cit., s. 753.

¹⁰ P. Fiedorczyk, op. cit., s. 753.

¹¹ W tym zakresie można wymienić m.in. izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe (1927 r.) czy też izby rolnicze (1928 r.).

W doktrynie prawa podkreśla się, że szczególne znaczenie w zakresie wolności gospodarczej w okresie międzywojennym miało przede wszystkim rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym¹², ponieważ wprowadzało w życie zasady liberalizmu gospodarczego w polskim porządku prawnym¹³. Jego twórcy przede wszystkim czerpali z austriackich i niemieckich wzorców¹⁴. Rozporządzenie wprowadzało pojęcie „przemysł”, czyli „wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy było ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe”¹⁵, dzieląc go na cztery kategorie: a) przemysł ze stałą siedzibą (art. 7-44 r.p.p.), b) przemysł okružny (art. 45-59 r.p.p.), c) targi gminne (art. 60-68 r.p.p.) oraz d) rzemiosło (art. 141-194 r.p.p.)¹⁶. Przemysłem była więc działalność zarobkowa o charakterze zawodowym wykonywana we własnym imieniu¹⁷.

Co istotne, prowadzenie przemysłu zgodnie z art. 3 r.p.p.¹⁸ było przy tym wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń. Rozporządzenie regulowało tym samym tzw. wolność przemysłową, ponieważ w art. 3 urzeczywistniało, wyrażoną w art. 101 konstytucji marcowej, „wolność wyboru zajęcia i zarobkowania”¹⁹. Wolność przemysłowa nie miała jednak charakteru absolutnego i posiadała stosunkowo szeroki „katalog ograniczeń w sferze dostępu do przemysłu oraz jego wykonywania”²⁰. W rozporządzeniu wyróżniono trzy

¹² Dz. U. 1927 nr 53 poz. 468, (dalej: r.p.p.).

¹³ S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 13; W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 16; szerzej: S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe 1927-1939*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 2, t. 11, s. 207-234; K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1998, s. 75; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 35-36.

¹⁴ S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe 1927-1939*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 2, t. 11, s. 207; idem, *Polskie prawo gospodarcze okresu międzywojennego*, Lublin 2016.

¹⁵ Art. 1 r.p.p.

¹⁶ M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 145.

¹⁷ Działalność musiała w związku z tym być potencjalnie zdolna do przysporzenia zysku; L. Pokarzyński, *Pojęcie przemysłu w polskim prawie przemysłowym*, „Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych” 1947, nr 11-12, s. 433-453, za: P. Fiedorczyk, „Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej [w:] *Synteza Prawa Polskiego 1918-1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013, s. 757.

¹⁸ Art. 3 r.p.p. „Prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń. Prawa prowadzenia przemysłu, nabyte na podstawie dotychczasowych przepisów, pozostają w mocy. Rozporządzenie niniejsze nie narusza uprawnień przemysłowych z ustawy o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych”.

¹⁹ Zob. szerzej: *Jurisprudencja Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Prawa nabyte w prawie przemysłowym*, «gazeta sądowa warszawska» 49/1933, s. 632.

²⁰ S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe...*, s. 213.

kategorie ograniczeń wolności gospodarczej rozumianej jako wolność przemysłu: podmiotowe (konieczność legitymowania się dowodem uzdolnienia zawodowego z art. 9 r.p.p.²¹), reglamentacyjne (odnoszące się do 13 rodzajów działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem w art. 8 r.p.p.) i policyjne (wymienione w art. 6 r.p.p. sfery tworzące tzw. policję przemysłową oraz przepisy weterynaryjne, przeciwpożarowe czy też dotyczące bezpieczeństwa i inne). Istotnym ograniczeniem wolności przemysłowej (gospodarczej) były przede wszystkim koncesje, które były przyznawane w drodze decyzji o charakterze uznaniowym²². W rozporządzeniu można było również znaleźć ograniczenia dotyczące cudzoziemców (art. 4 r.p.p.)²³.

Ponadto w art. 2 r.p.p. były wymienione aktywności, które nie podlegały przepisom rozporządzenia. Wyłączeniu podlegało łącznie około 60 sfer działalności. Jak podkreśla S. Kwiecień, było to uzasadnione, ponieważ „większość tych dziedzin w dniu wejścia w życie prawa przemysłowego została już uregulowana w innych ustawach, rozporządzeniach lub w utrzymanych w mocy przepisach dzielnicowych”²⁴. Warto podkreślić, że r.p.p. w okrojonej i zmienionej wersji formalnie obowiązywało do końca 1972 r., kiedy zostało uchylone na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła²⁵.

Na wzór konstytucji marcowej również w konstytucji kwietniowej²⁶ z 1935 r. brakowało bezpośredniego odwołania do wolności gospodarczej. Kwestie gospodarcze regulowały natomiast m.in.:

- a) art. 4 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym: „Państwo zapewnia «społeczeństwu» swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki”;
- b) art. 8 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym: „Państwo rozciąga opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami”;
- c) art. 10 Konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym: „Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach; w razie oporu Państwo stosuje środki przymusu”.

²¹ K. Jasińska, *Uprawnienia przemysłowe jednostek gospodarki nieuspołecznionej w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1966, s. 30.

²² P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowski, Białystok 1996, s. 148-152; K. Jasińska, *Uznanie administracyjne w sferze działania państwowych organów administracji przemysłowej*, „Ruch Prawniczy” 1969, z. 3, s. 86.

²³ Zob. szerzej: S. Klusek, W. Gaertner, *Polskie prawo przemysłowe*, Poznań 1936, s. 33-34, za: P. Fiedorczyk, op. cit., s. 753.

²⁴ S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe...*, s. 213.

²⁵ Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz. U. z 1983 r., nr 7, poz. 40 ze zm.).

²⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 nr 30 poz. 227), (dalej: konstytucja kwietniowa).

Przywołane artykuły niewątpliwie podkreślają silną pozycję państwa w kwestiach gospodarczych. Konstytucja kwietniowa nie odnosiła się wprost do wolności gospodarczej, ale „obejmowała gwarancją swobodny rozwój obywateli i społeczeństwa w granicach dobra powszechnego”²⁷. W doktrynie prawa można spotkać się z poglądem, że konstytucji kwietniowej można dostrzec „tendencję do ograniczania wolności gospodarczej na rzecz rozwiązań etatystycznych”²⁸.

Wśród innych istotnych aktów prawa w analizowanym zakresie w okresie dwudziestolecia międzywojennego można wskazać na m.in.:

- ustawa z dnia 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce²⁹;
- uoządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd³⁰;
- ustawę z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która odnosiła się przede wszystkim do działalności zarobkowej³¹;
- Prawo bankowe uregulowane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z 17 marca 1928 r.³², które regulowało problematykę banków, kantorów wymiany, a także działalność zakładów zastawniczych;
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych³³;
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności³⁴;
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy³⁵;
- ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe³⁶;
- ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe³⁷.

W II Rzeczypospolitej istniały również różne monopole państwowe (skarbowe), które z czasem zostały przekształcone w przedsiębiorstwa państwowe posiadające osobowość prawną³⁸.

²⁷ M. Sługocka-Kończyszka, *Koncesja jako przykład ograniczenia wolności działalności gospodarczej* [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A.F. Bator, M. Jabłoński, M.K. Maciejewski, K.M. Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 329.

²⁸ P. Fiedorczyk, *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej*, op. cit., s. 754.

²⁹ Dz. U. nr 13, poz. 71.

³⁰ Dz. U. nr 114, poz. 1019.

³¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. nr 96, poz. 559).

³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. nr 34, poz. 321 ze zm.).

³³ Dz. U. nr 39, poz. 384.

³⁴ Dz. U. nr 95, poz. 860.

³⁵ Dz. U. nr 57, poz. 502.

³⁶ Dz. U. nr 37, poz. 282.

³⁷ Dz. U. nr 37, poz. 283.

³⁸ M.in. eksploatacji gazu (1919 r.), loteryjny (1920 r.), tytoniowy (1922 r.) czy też solny (1925 r.), P. Fiedorczyk, *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej*, op. cit., s. 770-771.

2. Wolność gospodarcza w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Zmiany w podejściu do wolności gospodarczej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej niewątpliwie były związane z narzuceniem Polsce ustroju politycznego i gospodarczego przez Związek Radziecki. Wiązało się to m.in. z licznymi przemianami własnościowymi w przemyśle czy też reformą rolną i tworzeniem PGR-ów. W tym zakresie warto wskazać na szereg aktów prawnych, które stopniowo wprowadzały w Polsce marksistowski system gospodarki, czyli m.in.:

- dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁹.
- dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁴⁰;
- dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych⁴¹;
- ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych⁴²;
- ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁴³;
- ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej⁴⁴;
- dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁴⁵.

Ich wprowadzenie stopniowo umożliwiało przejmowanie przez państwo na własność prywatnych majątków, fabryk i przedsiębiorstw. W efekcie m.in. nacjonalizacji przedsiębiorstw, powstawała potrzeba wprowadzenia regulacji odnoszących się do zarządu tak przejętym mieniem⁴⁶. W tym zakresie niewątpliwie należy wspomnieć o dwóch dekretach, a mianowicie dekreście z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 8, poz. 42) oraz dekreście z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tj. Dz.U. 1960, nr 18, poz. 111).

Jednocześnie, jak już zostało wspomniane, r.p.p. uchylono w całości dopiero w 1972 r. Na przestrzeni lat było ono stopniowo zmieniane m.in. przez ustawę o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i poprawieniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu z 3 stycznia 1946 r.⁴⁷, ustawę o zezwoleniach na prowadzenie

³⁹ Dz. U. nr 4, poz. 17.

⁴⁰ Dz. U. nr 15, poz. 82.

⁴¹ Dz. U. nr 9, poz. 45.

⁴² Dz. U. nr 17, poz. 97.

⁴³ Dz. U. nr 3, poz. 17.

⁴⁴ Dz. U. nr 7, poz. 43.

⁴⁵ Dz. U. nr 49, poz. 439.

⁴⁶ J. Grabowski, *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze system prawa administracyjnego*, t. 8b, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 6.

⁴⁷ Dz. U. nr 3, poz. 17.

przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zezwolenie wykonywania czynności handlowych z 2 czerwca 1947 r.⁴⁸, a także dekret o częściowej zmianie prawa przemysłowego z 3 kwietnia 1948 r.⁴⁹ Warto jednak podkreślić, że jego funkcjonowanie w okresie PRL było fikcją i swoistym niechlujstwem legislacyjnym.

Kolejny etapem wzmocnienia pozycji państwa w gospodarce była tzw. „bitwa o handel” w latach 1947–1949. Stanowiła ona program gospodarczy zaproponowany przez H. Minca, którego celem miało być przeciwdziałanie pogarszającym się warunkom rynkowym przez ograniczenie sektora prywatnego, ustalanie wysokości marż, koncesje, domiary podatkowe czy też utworzenie sieci państwowych domów towarowych⁵⁰. Doprowadził on do stopniowego upaństwowienia rynku i środków produkcji oraz dał podwaliny do stworzenia gospodarki centralnie kierowanej.

Duże zmiany w podejściu do wolności gospodarczej nastąpiły również w wyniku przyjęcia nowej konstytucji. W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁵¹ odstąpiono bowiem od zasady wolności gospodarczej. W jej miejsce przyjęto zasadę gospodarki planowej, na co wskazuje m.in.:

- a) art. 2b Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „W PRL podstawowym celem działalności państwa jest wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie ludzkich potrzeb”;
- b) art. 7 ust. 1 Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego PRL stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”;
- c) art. 7 ust. 2 Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „Przedsiębiorstwa państwowe, gospodarując racjonalnie powierzoną im częścią mienia ogólnonarodowego, realizują w sposób planowy zadania gospodarcze i społeczne”;
- d) art. 7 ust. 4 Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „Państwo posiada monopol handlu zagranicznego”;
- e) art. 11 Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „PRL popiera rozwój różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi oraz udziela mu wszechstronnej pomocy w wypełnianiu jego zadań, a własności spółdzielczej jako własności społecznej zapewnia szczególną opiekę i ochronę”.

⁴⁸ Dz. U. nr 43, poz. 220.

⁴⁹ Dz. U. nr 18, poz. 130.

⁵⁰ Zob. szerzej: J. Kaliński, *Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970.

⁵¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. nr 33, poz. 232), (dalej: Konstytucja PRL).

Jak wskazuje E. Kosiński, Konstytucja PRL „jawnie przyznała państwu jedynie monopol handlu zagranicznego, niemniej faktyczny monopol w innych sferach działalności wynikał z realizacji przepisów szczególnych, jak np. ustawy nacjonalizacyjnej z 1946 r.”⁵². Konstytucja PRL przewidywała jednocześnie wprowadzenie preferencyjnych warunków rozwoju sektora gospodarki uspołecznionej, czyli działalności jednostek gospodarki państwowej i spółdzielczej⁵³. Wykonywanie działalności gospodarczej przez podmioty niemieszczące się w tej kategorii było wyraźnie utrudnione⁵⁴. W konsekwencji w okresie PRL miało miejsce właściwie zupełne zniesienie wolności gospodarczej, a polski ustroj gospodarczy został oparty przede wszystkim o własność państwową i centralne planowanie gospodarcze⁵⁵.

Odrodzenie się idei wolności gospodarczej nastąpiło dopiero w latach osiemdziesiątych. Narastający kryzys gospodarczy i społeczny związany z powstaniem NSZZ „Solidarność” wymusił podjęcie reform gospodarczych⁵⁶. Próby w tym zakresie podejmowano zarówno w 1981 r. wraz z opublikowaniem dokumentu „Kierunki reform gospodarczych” oraz w 1987 r., gdy przygotowano „Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej”⁵⁷. Następnie w 1988 r. Sejm przyjął „Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej”⁵⁸, który zawierał m.in. postulat wspierania przedsiębiorczości prywatnej. Jak podkreśla się w doktrynie, „nowe elementy polityki gospodarczej spotkały się z silnym oporem ze strony grup zachowawczych w kierownictwie państwa. Ich wyrazem była ustawa z dnia 11 maja 1988 r. o nadzwyczajnych uprawnieniach i upoważnieniach dla Rady Ministrów (Dz. U. nr 13, poz. 98). Ustawa wzmocniła system centralnego kierowania gospodarką i elementy „ręcznego sterowania” istotnie ograniczające, wprowadzoną w 1981 roku, samorządność przedsiębiorstw”⁵⁹.

Jednak największą zmianą w podejściu do kwestii związanych z wolnością gospodarczą okazała się tzw. ustawa Wilczka, czyli ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁶⁰, która została przygotowana przez

⁵² E. Kosiński, *Aspekty wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/4, s. 22.

⁵³ Zob. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002, s. 179-181.

⁵⁴ A. Wasilewski, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” [dalej:PUG] 1988, nr 5-6, s. 141.

⁵⁵ D. Sypniewski (red.), U. Legierska, A. Małkowska, *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej*, Ryski 2016, s. 14.

⁵⁶ J. Kaliński, *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1(73), s. 4.

⁵⁷ Można w tym zakresie dostrzec wpływ Michaiła Gorbaczowa i zaproponowanej przez niego *piestrojki*, J. Kaliński, *Kiedy zaczęło się odradzanie...*, s. 4.

⁵⁸ Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej przyjęty przez Sejm PRL uchwałą z 11 lutego 1988 r.

⁵⁹ J. Kaliński, *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki...*, s. 4.

⁶⁰ Dz. U. 1988 nr 41, poz. 324, (dalej: u.d.g.).

Mieczysława Wilczka⁶¹ oraz premiera Mieczysława Rakowskiego. W doktrynie prawa podkreśla się, że zapoczątkowała ona „proces liberalizacji działalności gospodarczej w Polsce”⁶², ponieważ przywróciła zasadę wolności gospodarczej. Zgodnie bowiem z art. 1 u.d.g.: „Podejmowanie i prowadzenia działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”⁶³. Dodatkowo do wolności gospodarczej ustawodawca odniósł się m.in. w art. 2 u.d.g., wprowadzając definicję działalności gospodarczej⁶⁴ i podmiotu gospodarczego, w art. 5 u.d.g., w którym, przewidział możliwość „zatrudniania pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia” oraz w art. 6 ust. 1 u.d.g., w którym wprowadził „na zasadach dobrowolności, prawo zrzeszania się w organizacje podmiotów gospodarczych”. Ustawa Wilczka przewidywała jednocześnie szereg ograniczeń wolności gospodarczej⁶⁵, które następnie zostały rozwinięte w szeregu odrębnych aktów prawnych, mających charakter *lex specialis*. Sama ustawa i przyjęte w jej zakresie rozwiązania są, zarówno w doktrynie prawa, jak i ekonomii, oceniane wyjątkowo pozytywnie. Niewątpliwie wywarła ona olbrzymi wpływ na transformację ustrojową i umożliwiła stopniowe przejście z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej⁶⁶. Odegrała ona istotną rolę w transformacji gospodarczej w Polsce. Dodatkowo w doktrynie prawa bardzo często traktuje się ją jako niedościgniony wzór regulacji odnoszącej się do kwestii związanych z relacją przedsiębiorca–organy administracji publicznej.

3. Wolność gospodarcza po 1989 r.

Ustawa Wilczka oraz wprowadzone na jej podstawie zmiany stanowiły pierwszy etap przemian gospodarczych w Polsce⁶⁷. Wraz z transformacją ustrojową, do której doszło w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, koniecznością stała się również nowelizacja Konstytucji PRL, która nastąpiła 29 grudnia 1989 r.⁶⁸ Na jej podstawie przywrócono w konstytucji wol-

⁶¹ Mieczysław Wilczek (1932–2014) z wykształcenia był chemikiem i prawnikiem, przez wiele lat był prywatnym przedsiębiorcą, a w latach 1988–1989 sprawował tękę ministra przemysłu w rządzie Mieczysława Rakowskiego.

⁶² P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012, s. 191.

⁶³ Szerzej: K. Pawłowicz, *Konstytucyjne a ustawowe pojęcie przedsiębiorcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 44–46.

⁶⁴ Zgodnie z nią działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy Wilczka była działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność.

⁶⁵ M.in. w art. 11 u.d.g. regulującym działalności objęte koncesją.

⁶⁶ S. Małecki-Tepicht, *Przyczyny zmiany systemu gospodarczego [w:] Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 277–278.

⁶⁷ Szerzej A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 14–18; C. Kosikowski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, PUG 1999, nr 2, s. 2.

⁶⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 75, poz. 444).

ność gospodarczą, zgodnie bowiem z art. 6: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”. Konsekwencją zmian w Konstytucji PRL była możliwość przeprowadzenia reform gospodarczych w Polsce w ramach pakietu przygotowanego przez ministra Leszka Balcerowicza, czyli Planu Balcerowicza.

Mimo wprowadzonych zmian, na początku lat dziewięćdziesiątych, zauważono potrzebę uchwalenia nowej konstytucji. W ramach dyskusji nad kształtem nowej ustawy zasadniczej zaczęto się zastanawiać również nad kwestiami związanymi z wolnością gospodarczą. Zastanawiano się w tym okresie m.in. nad tym, komu ma ona przysługiwać, czy powinna mieć charakter absolutny, czy też względny. Zgodnie z ustawą konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁹ zgłoszono projekty: Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), Unii Demokratycznej (UD), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Porozumienia Centrum (PC) oraz „projekt senacki”, „projekt prezydencki” oraz „projekt obywatelski”⁷⁰.

Ostatecznie nową konstytucję przyjęto 2 kwietnia 1997r.⁷¹ Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polski na podstawie art. 20 Konstytucji RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Przytoczony artykuł Konstytucji RP jest zasadą konstytucyjną, w której prawodawca wyraża „kierunkową dyrektywę dla działalności prawotwórczej przekształcania gospodarki w stronę gospodarki rynkowej w stronę społecznej, mierzonej stopniem odejścia od systemu gospodarki centralnie sterowanej”⁷². Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest w związku z tym wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej⁷³. Konstytucja nie zawiera definicji działalności gospodarczej.

⁶⁹ Dz. U. nr 67, poz. 336.

⁷⁰ M. Lasocki, *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1(10), s. 114–119; zob. też: B. Papelewski, *Ewolucja prawa do swobody działalności gospodarczej w prawie polskim w XX w.*, „Societas et ius” 2014, nr 3, s. 10.

⁷¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483), (dalej: Konstytucja RP).

⁷² K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 15-16.; zob. też A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 51.

⁷³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 6-7; Por. G.W. Kołodko, *Refleksje na temat pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Trybunał Konstytucyjny Praca zbiorowa, Warszawa 2010, s. 31 i nast.; W.M. Orłowski, *Refleksje na temat pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Trybunał Konstytucyjny Praca zbiorowa, Warszawa 2010, s. 39 i nast.; P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 16 i nast.

Takie umiejscowienie art. 20 i 22 Konstytucji RP w systematyce ustawy zasadniczej w rozdziale I podkreśla ich priorytetowe znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej⁷⁴. Wolność gospodarcza została wobec tego sformułowana *expressis verbis* jako podstawa polskiego ustroju gospodarczego⁷⁵. Konstytucja RP odwołuje się do pojęcia wolności działalności gospodarczej bezpośrednio w art. 20 i 22. Analizując swobodę działalności gospodarczej, należy wskazać, że jej całościowe rozumienie możliwe jest jedynie przy równoczesnym uwzględnieniu wspomnianych dwóch artykułów ustawy zasadniczej. Tym samym normy wyrażone w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP winny być rozpatrywane łącznie. W świetle rozwiązań konstytucyjnych wolność gospodarcza ma względny charakter, wobec czego może – na gruncie art. 22 ustawy zasadniczej – podlegać ograniczeniom w drodze ustawy, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny⁷⁶. W zakresie ważnego interesu publicznego wskazuje się na określone wartości mające istotne znaczenie dla Państwa i jego obywateli⁷⁷. Jednocześnie istnieje potencjalne ryzyko ich naruszenia działalnością przedsiębiorcy.

Warto podkreślić, że Konstytucja RP określenie ram wolności gospodarczej pozostawia ustawodawstwu zwykłemu. Pierwszą próbą, w tym zakresie była ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej⁷⁸, która w art. 5 wskazywała, że: „Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Ustawa regulowała podstawowe zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Prawo działalności gospodarczej precyzowało również ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzając m.in. koncesje na 8 rodzajów działalności gospodarczej, a także zezwolenia.

4. Wolność gospodarcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE) nastąpiła harmonizacja prawa polskiego z ustawodawstwem unijnym. Przynależność Polski do Unii Europejskiej wiąże się bowiem przede wszystkim z koniecznością

74 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 44.

75 K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 44.

76 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 23.

77 M. Etel, *Ograniczenia wolności gospodarczej w świetle Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, [w:] *Czesko-polska komparatystyka prawna 2012. Praca zbiorowa z międzynarodowej konferencji*, red. D. Czudek, M. Koziel, Brno 2012, s. 24.

78 Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), (dalej: p.d.g).

uwzględniania rozwiązań unijnych w polskim porządku prawnym. Procesy dostosowawcze w znacznej mierze odnosiły się do zagadnień związanych z prawem gospodarczym. W kontekście niniejszego rozdziału szczególna uwaga w tym zakresie skupia się na standardach UE w zakresie wolności gospodarczej.

Wolność gospodarcza pełni ważną rolę w systemie prawnym Unii Europejskiej i można ją uznać za jeden z fundamentów UE⁷⁹. Jak trafnie zauważa A. Cieśliński, wolność gospodarcza jest jednym „z kluczowych gwarantów praw jednostek oraz realizacji procesu jej integracji ekonomicznej”⁸⁰. Niewątpliwie można dostrzec jej wpływ na rozumienie i właściwe stosowanie prawa rynku wewnętrznego. Unia Europejska zagadnienie działalności gospodarczej sprowadza do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które zaliczane są do swobód podstawowych⁸¹, akcentując jednocześnie, iż wspomniane wolności nie mają charakteru absolutnego. Analogicznie do polskich rozwiązań możliwe jest zatem ich ograniczanie m.in. ze względu na nadrzędny interes publiczny. Warto również podkreślić, że wolność gospodarcza pojawia się również w art. 16 Karty Praw Podstawowych⁸². Na jego podstawie uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

W celu dostosowania polskiego prawa do prawa UE przyjęto w lipcu 2004 r. ustawę o swobodzie działalności gospodarczej⁸³, która obowiązywała w Polsce do 30 kwietnia 2018 r.

Zakres wolności gospodarczej został w niej wyrażony w art. 6 ust. 1, zgodnie z którym: „Podejmowanie, prowadzenie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Ustawa uwzględniała w związku z tym art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, precyzując jednocześnie czym jest działalność gospodarcza. Zgodnie z art. 3 u.s.d.g. działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Ustawa zawierała również regulacje odnoszące

79 P. Cegiello, *Prawa i wolności ekonomiczne i socjalne*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 273-288.

80 A. Cieśliński, *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa i Administracji C/2” 2015, nr 3661, s. 463.

81 Ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług wiązą się bezpośrednie uprawnienia do podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej na terenie UE, J. Barcz, *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 79; Zob. też C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 43.

82 Dz. Urz. UE 2012/C 326/02.

83 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.), (dalej: u.s.d.g.).

się do działalności reglamentowanej, czyli koncesji, działalności regulowanej oraz zezwoleń (licencji, zgód).

Kolejna istotna zmiana w regulacjach odnoszących się do wolności gospodarczej nastąpiła 6 marca 2018 r., czyli w dniu, w którym ustawodawca przyjął pakiet ustaw dotyczących działalności gospodarczej i jej ograniczeń, a także przedsiębiorców. W tym zakresie należy wskazać na ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸⁴ oraz uzupełniające ją ustawy:

- 1) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej⁸⁵;
- 2) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁸⁶;
- 3) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy⁸⁷;
- 4) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁸.

W zakresie wolności gospodarczej wprowadzono w niej bardzo ważną zasadę, zgodnie z którą, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone⁸⁹. Z pewnością należy takie rozwiązanie ocenić pozytywnie. Co więcej, potwierdzenie tej zasady można już znaleźć w orzecznictwie⁹⁰. Wśród innych ważnych zmian warto wspomnieć wprowadzeniu domniemania uczciwości przedsiębiorcy, zasadę uprawnionych oczekiwań, czy też wykładnię na korzyść przedsiębiorcy w przypadku niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego lub co do treści normy prawa. Ciekawym rozwiązaniem związanym z ustawą – Prawo przedsiębiorców jest również wprowadzona w niej preambuła, w której już na samym początku podkreślono rolę wolności gospodarczej.

Należy przy tym pamiętać, że aktów prawnych odnoszących się do przedsiębiorcy i działalności gospodarczej jest znacznie więcej, ponieważ blisko 1000. Sytuację prawną przedsiębiorcy dodatkowo pogarsza fakt, iż znaczna część prawa gospodarczego w tym zakresie jest często niespójna. Regulacje w tym zakresie cechuje mała przejrzystość, co w efekcie może stanowić źródło barier w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej. Dodatkowo prawo w zakresie obowiązków przedsiębiorców bardzo często się zmienia, m.in.

⁸⁴ Dz. U. poz. 646 z późn. zm. (dalej: u.p.p.).

⁸⁵ Dz. U. 2018 poz. 650. Ustawa m.in. dostosuje przepisy licznych ustaw odrębnych do rozwiązań zawartych w Prawie przedsiębiorców.

⁸⁶ Dz. U. poz. 648.

⁸⁷ Dz. U. poz. 647.

⁸⁸ Dz. U. poz. 649 z późn. zm.

⁸⁹ Podobna zasada obowiązywała w tzw. ustawie Wilczka.

⁹⁰ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3297/18.

ze względu na konieczność dostosowywania prawa polskiego do prawa UE. Ogranicza to tzw. pewność prawa. Niewątpliwie wiąże się to z potrzebą ich ujednolicenia oraz poprawienia jakości.

Podsumowanie

Rozważania na temat ewolucji prawa do wolności gospodarczej prowadzą do kilku wniosków. Przede wszystkim dostrzegalna jest na przestrzeni lat zmiana nastawienia państwa, a w konsekwencji ustawodawcy do wolności gospodarczej i jej zakresu. Niewątpliwie już od II Rzeczypospolitej Polskiej dostrzegalne jest, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest jej ograniczanie.

Jednocześnie okres PRL pokazuje, że wolność gospodarcza nie jest wartością samoistną, czego przykładem była stopniowa transformacja do gospodarki centralnie planowanej. Obecnie podejście do wolności gospodarczej w polskim porządku prawnym jest często odbiciem prawa unijnego. Polska jak państwo członkowskie UE jest bowiem zmuszona do wprowadzania w tym zakresie standardów unijnych. W tym miejscu warto się zastanowić, czy akcesja Polski do UE wpłynęła na poziom wolności gospodarczej? Wydaje się, że tak, zważywszy na rolę, jaką przypisuje jej prawo unijne. Podkreślanie roli wolności gospodarczej jest również zauważalne w nowej ustawie – Prawo przedsiębiorców. Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie wymaga jednak dalszych badań.

Analiza wolności gospodarczej jasno wskazuje, że stanowi ona niezbędny element społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz.U. nr 13, poz. 71).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. nr 114, poz. 1019).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. nr 53, poz. 468).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. nr 34, poz. 321ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (Dz. U. nr 39, poz. 384).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. nr 95, poz. 860).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy (Dz.U. nr 57, poz. 502).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. nr 96, poz. 559).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (Dz. U. nr 37, poz. 282).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (Dz.U. nr 37, poz. 283).
- Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, (Dz. U. nr 4, poz. 17).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, (Dz. U. nr 15, poz. 82).
- Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. nr 9, poz. 45).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, (Dz. U. nr 3, poz. 17).
- Ustawa o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zezwolenie wykonywania czynności handlowych z 2 czerwca 1947 r. (Dz. U. nr 43, poz. 220).
- Dekret o częściowej zmianie prawa przemysłowego z 3 kwietnia 1948 r. (Dz. U. nr 18, poz. 130).
- Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, (Dz. U. nr 49, poz. 439).
- Dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 8, poz. 42).
- Dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tj. Dz. U. nr 18, poz. 111).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej, (Dz. U. nr 7, poz. 43).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, (Dz. U. nr 14, poz. 130).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz. U. nr 7, poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41, poz. 324).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 75, poz. 444).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67, poz. 336).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. poz. 647).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649, 1293).

Druki zwartwe i ciągle

- Barcz J., *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz Warszawa 2003.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Cegielko P., *Prawa i wolności ekonomiczne i socjalne*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009.
- Cieśliński A., *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji C/2” 2015, nr 3661.
- Dudek D., *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. R. Pałubska, Warszawa 2013.
- Etel M., *Ograniczenia wolności gospodarczej w świetle Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, [w:] *Czesko-polska komparatystyka prawna 2012. Praca zbiorowa z międzynarodowej konferencji*, red. D. Czudek, M. Koziol, Brno 2012.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Fiedorczyk P., *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. R. Pałubska, Warszawa 2013.
- Fiedorczyk P., *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996.
- Grabowski J., *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze system prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8b.
- Gwoździcka-Piotrowska M., *Wybrane aspekty wolności gospodarczej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny dla Bezpieczeństwa” 2008, nr 2.

- Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszka, cz. I, Warszawa 1962.
- Jasińska K., *Uznanie administracyjne w sferze działania państwowych organów administracji przemysłowej*, „Ruch Prawniczy” 1969, z. 3.
- Jasińska K., *Uprawnienia przemysłowe jednostek gospodarki nieuspołecznionej w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1966.
- Kaliński J., *Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970.
- Kaliński J., *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1(73).
- Katner W.J., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kłusek S., Gaertner W., *Polskie prawo przemysłowe*, Poznań 1936.
- Kołodko G.W., *Refleksje na temat pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny Praca zbiorowa*, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 2.
- Kosikowski C., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kosiński E., *Aspekty wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/4.
- Kruczalak K., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.
- Kubala W., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7-8.
- Kwiecień S., *Polskie prawo przemysłowe 1927-1939*, „Zeszyty Prawnicze UKSW 2011”, nr 2, t. 11.
- Kwiecień S., *Prawo gospodarcze okresu międzywojennego*, Lublin 2016.
- Lasocki M., *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1(10).
- Małecki-Tepicht S., *Przyczyny zmiany systemu gospodarczego*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010.
- Olszewski J., *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013.
- Orłowski W. M., *Refleksje na temat pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w art. 20 Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Paplewski B., *Ewolucja prawa do swobody działalności gospodarczej w prawie polskim w XX w.*, „Societas et ius” 2014, nr3/1.
- Paszczudki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.2.1921 r. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1927.

- Pawłowicz K., *Konstytucyjne a ustawowe pojęcie przedsiębiorcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3: *Okres Międzywojenny*, Kraków 2001.
- Pokarzyński L., *Pojęcie przemysłu w polskim prawie przemysłowym*, *Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych 1947*, nr 11-12.
- Pysz P., *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Trybunał Konstytucyjny Praca zbiorowa, Warszawa 2008.
- Ślugocka-Kończyczyńska M., *Koncesja jako przykład ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A.F. Bator, M. Jabłoński, M.K. Maciejewski, K.M. Wójtowicz, Wrocław 2013.
- Sobczak K., *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1998.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Sypniewski D., Legierska U., Małkowska A. (red.), *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej*, Ryski 2016.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Wasilewski A., *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1988, nr 5-6.
- Włudyka T., *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002.
- Zacharczuk P., *Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, t. 15, nr 2.
- Załęski P.S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

STRESZCZENIE

Zasada wolności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad polskiego prawa. Ogólna klauzula wolności gospodarczej została przyjęta w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ponadto, zgodnie z art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców z 2018 r., podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Artykuł zawiera rozdział wprowadzający, w którym podkreślono źródła prawa zasady wolności gospodarczej i wyjaśniono termin „wolność gospodarcza” w jego znaczeniu prawnym. Następne części pracy koncentrują się na historii wolności gospodarczej w polskim systemie prawnym w XX w. W końcowych uwagach autorka stara się wskazać na dzisiejsze

problemy. Głównym tematem poruszonym w artykule jest konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej w Polsce w XX w. Przedstawiono także elementy treściowe wolności działalności gospodarczej w sensie doktrynalnym. W artykule autorka próbuje przedstawić ewolucję regulacji prawnych w tych aspekcie. Badanie zarysowanych problemów opierało się głównie na metodzie dogmatycznej i historycznej.

SUMMARY

The history of law basics of freedom of economic activity in Poland in the 20th century

The principle of economic freedom is one of the fundamental principles of Polish law. A general clause of freedom of the economy is adopted in Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. Furthermore, according to article 2 Entrepreneurs Law Act of 2018, everyone shall be free to undertake, conduct and terminate economic activity under equal rights and pursuant to terms and conditions set forth by the law. The article includes an introductory section which highlights the regulation sources of the freedom of economy rule and explains the term “freedom of the economy” in its legal meaning. The proceeding chapter focuses on the history of the freedom of the economy in the Polish legal system in the 20th century, giving its general characteristics. In the final remarks the author attempts to analyse current issues. The main issue discussed in the paper is the constitutional principle of business activity freedom in Poland in the 20th century. The paper also shows content elements of the freedom of business activity in doctrinal meaning, and presents a review of the literature. This article will attempt to emphasize the evolution of regulations in these aspects. The study of the outlined problems was mainly based on dogmatic and historical methods.