

# Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja? <sup>11</sup>

Autorzy: Joanna Kędzia., Ryszard Taradejna

(Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki – nr 6/2005)

Odpowiedzi na postawione w tytule pytanie spróbujemy udzielić w odniesieniu do dwóch, jakże różnych, okresów:

1) realnego socjalizmu, a dokładnie do uchwalenia ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324), którą dalej nazywać będziemy również „ustawą z 1988 r.”,

2) okresu wciąż trwającej – naszym zdaniem – transformacji ustrojowej, zapoczątkowanego słynnymi wyborami do Sejmu w dniu 4 czerwca 1989 r.

I. W pierwszym z tych okresów sprawa była jednoznaczna – Konstytucja PRL z 1952 r. głosiła (w art. 7), że Polska Rzeczpospolita Ludowa opiera się na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, a służyć temu miała rozbudowa **państwowego** przemysłu socjalistycznego, który miał być „rozstrzygającym czynnikiem w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych”. Realizacji tych celów dodatkowo służyły przepisy (art. 8) o szczególnej ochronie mienia ogólnonarodowego, do którego zaliczano m.in. złoża mineralne, wody, kopalnie, drogi, transport kolejowy, wodny i powietrzny, środki łączności, banki, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe. „Hołubiona” była także – lecz w mniejszym stopniu – działalność spółdzielcza, w tym rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

Natomiast przedsiębiorczość prywatna była zaledwie tolerowana i to w wąskim zakresie, a ponadto poddana ścisłej reglamentacji i kontroli. Przypomnijmy choćby niektóre akty prawne w tym zakresie:

- 1) dekret z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia (Dz. U. Nr 30, poz. 182) (wprowadzał on obowiązkowe pośrednictwo tych urzędów w zawieraniu umów o pracę),
- 2) ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17),
- 3) dekret z 29 października 1952 r. o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia (Dz. U. Nr 44, poz. 301) (wprowadzona tym dekretem reglamentacja obrotu towarowego uniemożliwiała jakąkolwiek działalność poza kontrolą władz państwowych),
- 4) ustawa z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz. U. Nr 23, poz. 164),
- 5) ustawa z 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dz. U. Nr 27, poz. 158).

W miarę jak gospodarka socjalistyczna stawała się coraz bardziej niewydolna, zaczęto czynić ustępstwa na rzecz indywidualnej przedsiębiorczości. Oto kilka przykładów:

- 1) w 1982 r. umożliwiono prowadzenie handlu zagranicznego (ale na podstawie koncesji),
- 2) w 1984 r. przywrócono możliwość tworzenia fundacji,
- 3) w 1985 r. stworzono regulację wspierającą – nieśmiało – drobną wytwórczość,
- 4) w 1988 r. uchylono wspomniany wyżej dekret o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia.

**II.** Jednakże prawdziwej rewolucji dokonała ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej. Uregulowała ona podstawowe aspekty podejmowania i prowadzenia tej działalności przez wszystkie podmioty, niezależnie od formy własności.

Ustawa ta ustanawiała szeroki zakres swobody w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, nieobjętej kontrolą państwa. Wręcz obrazoburczo – jak na owe czasy – głosił to art. 1, stanowiąc, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach” oraz art. 4, zgodnie z którym „podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione”. Dziś jest to oczywistością i nikomu nie przyszlaby do głowy potrzeba takiej artykulacji prawnej. Nie było to jednak sprawą oczywistą w okresie poprzedzającym wydanie tej ustawy. Powiedzmy wprost: zasadą było, że dozwolone jest tylko to, o czym napisano, że „jest dozwolone”. Zamieszczenie w ustawie obu przepisów dokonało więc rewolucji w sposobie pojmowania prawa oraz zasadniczego przełomu w społecznych opiniach i zachowaniach dotyczących indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości.

Ustawa z 1988 r. wprowadziła maksymalnie uproszczoną formę podejmowania tej działalności przez osoby fizyczne – poprzez zgłoszenie (nadzwyczaj proste) do ewidencji (też prostej), prowadzonej przez organy administracji stopnia podstawowego<sup>21</sup>. Nadto, zrezygnowano nawet z ewidencjonowania tzw. „ubocznych zajęć zarobkowych”. Jednocześnie w wielu przypadkach zniesiono wymóg uzyskania koncesji lub zezwoleń. Zagwarantowano też (o zgrozo!) prawo zatrudniania pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia (art. 5) oraz wolność zrzeszania się podmiotów gospodarczych (art. 6), a także równość – niezależnie od typu własności – w obciążeniach publicznoprawnych (art. 7).

Regulacja działalności koncesjonowanej była nadzwyczaj krótka – mieściła się w 4 artykułach. Organ koncesyjny mógł odmówić udzielenia koncesji ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa. Natomiast cofnąć koncesję mógł tylko w przypadku, gdy podmiot gospodarczy nie wypełniał określonych w koncesji podstawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej.

Ustawa z 1988 r. uchyliła 14 ustaw, dekretów i rozporządzeń z mocą ustawy oraz znowelizowała 21 dalszych aktów normatywnych. Ponieważ zawarte w niej zasady ogólne stosowano (także w orzecznictwie sądowym) przy interpretacji ustaw z dawnych lat, zaczęto ją nawet nazywać „konstytucją działalności gospodarczej”.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy należy przyznać, że ta właśnie regulacja, uchwalona w schyłkowym okresie realnego socjalizmu<sup>21</sup>, była – paradoksalnie – najbardziej liberalna dla podmiotów gospodarczych (zwanym dziś „przedsiębiorcami”).

Po zmianie ekipy sprawującej władzę, w wyniku słynnych wyborów w czerwcu 1989 r. do Sejmu, zwanego „kontraktowym”, Sejm ten zdążył jeszcze zapisać w Konstytucji (w grudniu 1989 r.) „swobodę działalności gospodarczej, bez względu na formę własności” (art. 6) oraz uchwalić kilka liberalniejszych ustaw (np. Prawo celne, Prawo dewizowe, Prawo bankowe). Towarzyszyło temu służące pobudzeniu działalności gospodarczej hasło Rządu Tadeusza Mazowieckiego: „Bierzcie sprawy w swoje ręce”.

**III.** Niestety, już na początku lat 90. zaczęto stopniowo odstępować od liberalnych reguł zawartych w pierwotnym tekście ustawy z 1988 r. Pojawiły się dodatkowe regulacje, ograniczające swobodę działalności i zwiększające kompetencje reglamentacyjno-kontrolne organów państwa.

W czasie obowiązywania tej ustawy ponad dwukrotnie zwiększyła się liczba rodzajów działalności, której podjęcie wymagało uzyskania koncesji. O ile w pierwotnym brzmieniu przewidywała ona – w art. 11 – obowiązek uzyskania koncesji na prowadzenie działalności w 11 dziedzinach, to po ostatniej nowelizacji tego artykułu – już w 25 dziedzinach. Tenże art. 11 zmieniał się aż 21 razy. I tak np. od 1991 r. obowiązkiem uzyskania koncesji objęto działalność gospodarczą w zakresie „przetwórstwa i obrotu metalami nieżelaznymi”, od 1996 r. – w zakresie „obrotu w kraju i z zagranicą zwierzyną żywą oraz tuszami zwierzyny i ich częściami” (z pewnymi wyjątkami), od 1997 r. – w zakresie „wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, dystrybucji oraz obrotu paliwami i energią”, a od 1998 r. – w zakresie „produkcji i dystrybucji tablic rejestracyjnych pojazdów”. Nie można powstrzymać się od uwagi, że niektóre z tych zmian (choćby ostatnia) były co najmniej dziwne.

Na zakres działalności wymagającej uzyskania koncesji w obrocie z zagranicą wpływały też rozporządzenia wydawane na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 9 – zmieniane praktycznie co roku. Po początkowym zawężeniu tego zakresu (do 1991 r.), nastąpiło stopniowe jego poszerzenie i zmienianie – stosownie do „potrzeb chwili” (w rozumieniu aktualnej ekipy rządzącej).

Już w roku 1991 poszerzono w ustawie kompetencje organów koncesyjnych. Odtąd mogły one m.in. zobowiązać podmioty ubiegające się o koncesję do przedstawienia informacji i dokumentów mogących uprawdopodobnić, że spełnią warunki prowadzenia działalności gospodarczej, które będą określone w koncesji lub wynikają z odrębnych przepisów. Jednocześnie ustanowiono możliwość uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego roszeń osób trzecich. Pojawiła się też możliwość odmowy udzielenia koncesji, gdy wnioskodawca nie daje rękojmi należytego wykonywania działalności. Organ koncesyjny uzyskał uprawnienia do kontroli działalności prowadzonej na podstawie koncesji, poszerzony został katalog okoliczności, w których można ją cofnąć<sup>41</sup>.

Niezależnie od rozbudowy regulacji dotyczącej działalności koncesjonowanej, zmieniano także inne przepisy ustawy z 1988 r. I tak np. w art. 3 nałożono na podmioty gospodarcze (w 1993 r.) obowiązek posiadania rachunku bankowego, gromadzenia na nim środków pieniężnych i dokonywania za jego pośrednictwem niektórych płatności, obowiązek zawiadamiania urzędu skarbowego i ZUS o posiadanych rachunkach bankowych. Nadto, spełnianie tych obowiązków obwarowano przepisami karnymi.

Jak już wspomniano wyżej, ustawa z 1988 r. zwalniała z obowiązku zgłaszania do ewidencji tzw. ubocznych zajęć zarobkowych, polegających na prowadzeniu przez osobę fizyczną osobiście niektórych rodzajów działalności, jeżeli zarobek z tego tytułu stanowił dodatkowe źródło dochodu (art. 9 ust. 1). Regulacja ta, będąca ograniczoną enklawą pełnej swobody działalności gospodarczej, została ograniczona już w 1991 r., a następnie wyeliminowana w ustawie – Prawo działalności gospodarczej (z 1999 r.) i ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (z 2004 r.).

Ustawa z 1988 r. przyjęła zasadę, że nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do ewidencji podjęcie działalności, która wymagała uzyskania koncesji albo zezwolenia (art. 10). W

następnych ustawach zrezygnowano z tej zasady, ustanawiając obowiązek podwójnej „rejestracji” podmiotu podejmującego działalność, która wymaga uzyskania koncesji lub innego „specjalnego pozwolenia”, zwiększając (czy potrzebnie?) biurokrację w tym zakresie.

W ciągu 12 lat obowiązywania (do 2000 r.) ustawa z 1988 r. była nowelizowana ok. 40 razy. Wydłużał się także jej tekst – z ok. 3750 wyrazów (tekst pierwotny) do ok. 5600 wyrazów (tekst obowiązujący w dniu uchylecia). Odnotujmy tu i taką zmianę, dokonaną przez ustawę z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 769), która faktycznie nie weszła w życie, gdyż miało to nastąpić w tym samym dniu (1 stycznia 2001 r.), co utrata mocy całej ustawy (dotyczyło to m.in. postępowania ewidencyjnego i koncesyjnego).

**IV.** Ustawa z 1988 r. została zastąpiona przez ustawę z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.), a ta z kolei (po 3 i pół letnim zaledwie okresie obowiązywania) – przez ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.). Każda z nich reklamowana była przez rządzącą aktualnie ekipę jako wielki krok ku powiększeniu swobody gospodarczej oraz uproszczeniu przepisów i zmniejszeniu biurokratycznych obciążeń. Zauważmy więc, że ustawa z 1999 r. miała już ok. 9900 wyrazów (2,6 raza więcej niż tekst pierwotny ustawy z 1988 r.), a ustawa z 2004 r. – 9600, a z przepisami wprowadzającymi, nowelizującymi i przejściowymi (w postaci odrębnej ustawy) – aż 56000 wyrazów (15 razy więcej niż tekst pierwotny ustawy z 1988 r.!).

**V.** Z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (dalej nazywać będziemy ją również „ustawą z 1999 r.”).

Jej treść w sposób zasadniczy nie różniła się od treści ustawy z 1988 r. w brzmieniu obowiązującym tuż przed jej uchyleciem. Pojawiły się w niej nowe regulacje dotyczące m.in. oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (pożyteczne) oraz regulacja dotycząca małych i średnich przedsiębiorców, która tak naprawdę nie zawierała żadnej treści normatywnej, poza określeniem – jakich przedsiębiorców uważa się za „małych” lub za „średnich”. Niewiele też wniosły lakoniczne zapisy dotyczące samorządu gospodarczego (stosowna regulacja zawarta jest w odrębnych ustawach). Dodano także przepisy o zadaniach organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym regulacja ta tak naprawdę sprowadzała się do określenia uprawnień wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) o charakterze kontrolnym (w ograniczonym zakresie) i restrykcyjnym (nakaz wstrzymania wykonywania działalności na okres do 3 dni). Ta ostatnia kompetencja budzi wątpliwości, bowiem nakaz taki mógł być wydany m.in. z powodu „wykonywania działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami”, a więc bez jakichkolwiek ograniczeń.

Ustawa z 1999 r. zagadnienia dotyczące działalności koncesjonowanej zawarła w 13 artykułach. Obowiązkiem uzyskania koncesji objętych było 8 dziedzin. Zmniejszenie ich liczby było dosyć pozorne, bowiem jednocześnie stworzono instytucję „zezwoleń”, a zasady ich udzielania niewiele różniły się od zasad udzielania koncesji. Ustawa zawierała odrębny rozdział poświęcony zasadom udzielania i cofania zezwoleń oraz kontroli działalności objętej zezwoleniem, nie określała natomiast dziedzin działalności wymagających zezwolenia.

Pojawiła się nowa regulacja dotycząca trybu postępowania administracyjnego w przypadku możliwości udzielenia przez organ koncesyjny ograniczonej liczby koncesji oraz „okres karny” pozostawiania bez koncesji dla przedsiębiorców, którym koncesję cofnięto.

**VI.** Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (dalej nazywać będziemy ją również „ustawą z 2004 r.”), pomimo swojej „świeżej” nazwy nie zmieniła wiele w życiu przedsiębiorców. W szczególności nie przyniosła spodziewanego zmniejszenia zakresu ingerencji państwa w stosunki gospodarcze. W przepisach ogólnych ustawy zostało zawartych kilka szczytnych zasad dotyczących postępowania organów państwa w sprawach przedsiębiorców. I tak art. 9 stanowi, że organy administracji publicznej, wykonując swe zadania w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, zobowiązane są działać z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. Zgodnie zaś z art. 11, organy te są zobowiązane do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki. Zasady te nie są jednak nowością, bowiem zostały „przeniesione” z Kodeksu postępowania administracyjnego (są to zasady **ogólne** tego Kodeksu, zawarte w art. 7, 8 i 12).

Nową, istotną regulację zawierają przepisy art. 10, zgodnie z którymi przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu wnioski o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez niego daniny publicznej, w jego indywidualnej sprawie (ust. 1). Nie może on być obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji (ust. 2).

Ustawa z 2004 r. rozwija również (w art. 6) konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej wyrażoną w art. 20, 22 i 32 ust. 2 Konstytucji, nawiązując zresztą do regulacji zawartej w poprzednich ustawach.

Zgodnie z art. 6 ust. 1, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W porównaniu z regulacją zawartą w ustawie z 1999 r., dodano w art. 6 ust. 2 o brzmieniu: „organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa”.

Zapisano również (w art. 82), że nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (jednak z sześcioma wyjątkami).

I to by było na tyle, jeżeli chodzi o tytułową „swobodę”, gdyż poza tymi kilkoma ogólnymi przepisami, postanowienia zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej powtarzają i rozbudowują regulację zawartą w ustawie z 1999 r.

Ustawa z 2004 r. wymienia (w art. 46 ust. 1) tylko 6 dziedzin działalności gospodarczej, które wymagają uzyskania koncesji. Zrezygnowano też z regulacji dotyczącej udzielania zezwoleń. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca zrezygnował z tego rodzaju reglamentacji, bowiem w art. 75 wymieniono aż 28 ustaw, z których wynika obowiązek uzyskania zezwolenia oraz 2 ustawy zobowiązujące przedsiębiorców do uzyskania licencji<sup>51</sup>.

Ustawa z 2004 r. postanowienia dotyczące działalności koncesjonowanej i regulowanej zamieszcza w 31 artykułach. W stosunku do regulacji zawartej w ustawie z 1999 r. uszczegółowiono postępowanie w przypadku, gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji, wprowadzając m.in. instytucję przetargu (w szczególności art. 51-54).

Dokonano korzystnej dla przedsiębiorców zmiany przepisu dotyczącego zakazu udzielenia koncesji podmiotowi, któremu wcześniej koncesję cofnięto. Obecnie okres „karny” nie obowiązuje już tych podmiotów, którym cofnięto koncesję z powodu niepodjęcia w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją (mimo wezwania organu koncesyjnego) lub z powodu trwałego zaprzestania wykonywania działalności objętej koncesją.

Pojawia się nowa instytucja „działalności regulowanej”, przy czym w ustawie tej zamieszczono przepisy ogólne i przepisy dotyczące rejestru działalności regulowanej, natomiast przepisy szczegółowe zawarte są w ustawach odrębnych (np. w ustawie o usługach detektywistycznych).

W ustawie z 2004 r. zawarto nowy rozdział poświęcony kontroli przedsiębiorców przez organy administracji publicznej. Są to przepisy ogólne, dotyczące aspektów proceduralnych związanych z czynnościami kontrolnymi. Natomiast zakres przedmiotowy kontroli dla poszczególnych organów zawarty jest w odrębnych ustawach.

Od 1 stycznia 2007 r. wejdą w życie przepisy ustawy z 2004 r. dotyczące „Ewidencji Działalności Gospodarczej”, które zbliżą tę ewidencję do „rejestru przedsiębiorców” w Krajowym Rejestrze Sądowym. Do tego czasu stosuje się przepisy art. 7, 7a, 7b, 7c, 7d, 7e, 7f, 7g, 7h oraz art. 7i uchylonej ustawy z 1999 r., które przejściowo zachowały moc. Odnotujmy więc fakt, że regulacja w tym zakresie była bardzo „chwiejna”. Otóż ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.) przewidywała, że działalność gospodarcza osób fizycznych również podlegać będzie wpisowi do tego rejestru, w związku z czym zapisano skreślenie w ustawie z 1988 r. (także z dniem 1 stycznia 2001 r.) rozdziału 2, poświęconego postępowaniu ewidencyjnemu tej działalności.

Natomiast ustawa z 1999 r. (która również wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.) pierwotnie nie zawierała regulacji dotyczącej ewidencjonowania działalności gospodarczej osób fizycznych. Jednakże w ostatniej chwili (ustawą z 30 listopada 2000 r.) dodano przepisy przejściowe (art. 88a-88e), w myśl których zachowano ewidencję działalności gospodarczej do 31 grudnia 2001 r. Następnie (ustawą z 14 grudnia 2001 r.) funkcjonowanie tej ewidencji – wciąż jako rozwiązania prowizorycznego – przedłużono do 31 grudnia 2003 r. Z kolei ustawą z 14 listopada 2003 r. uchylono przepisy art. 88a-88e (przypomnijmy – o charakterze przejściowym), by regulację taką zamieścić w przepisach o charakterze stałym (dodając art. 7a-7i)<sup>61</sup>. I te właśnie przepisy ustawy z 1999 r. obowiązywać będą do 31 grudnia 2006 r., znów jako przepisy przejściowe<sup>71</sup>.

Przepisy ustawy z 2004 r. dotyczące ewidencjonowania działalności gospodarczej nałożą na przedsiębiorców obowiązek ujawniania w ewidencji licznych informacji. Obok podstawowych danych o przedsiębiorcy, które podlegają (do 1 stycznia 2007 r.) wpisowi do ewidencji (oznaczenie przedsiębiorcy, numer PESEL, oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu przedsiębiorcy, adres zakładu głównego i oddziałów, określenie przedmiotu działalności i wskazanie daty rozpoczęcia działalności) od 2007 r. wpisowi będą podlegać m.in. takie informacje o przedsiębiorcy jak: informacje o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej, o ogłoszeniu upadłości, o udzieleniu, zmianie i cofnięciu koncesji lub licencji, o ustanowieniu kuratora. Od 1 stycznia 2007 r. zacznie również działać „Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej”, której zadaniem będzie m.in. prowadzenie zbioru informacji zawartych w ewidencji działalności gospodarczej i udzielanie z ewidencji informacji o wpisie (art. 41).

**VII.** Nie oceniając słuszności i potrzeby tworzenia szczegółowych regulacji ograniczających wolność przedsiębiorców, należy stwierdzić, że od roku 1988 kolejne ustawy o podstawowym charakterze dla działalności gospodarczej stale się rozrastają i uszczegóławiają, nakładając na przedsiębiorców coraz to nowe obowiązki oraz przyznając organom władzy publicznej coraz to nowe uprawnienia do ingerowania w stosunki gospodarcze. Obecnie obowiązująca regulacja jest najobszerniejszą w historii tego rodzaju aktów prawnych. Ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wprowadza rozbudowane procedury kontrolne oraz szereg instytucji służących w większości zapewnieniu bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym. Zdaniem autorów niniejszego artykułu (pracowników organu administracji publicznej) w znacznej części regulacje takie mogą być potrzebne, jednakże nawet one niewiele mają wspólnego ze swobodą działalności gospodarczej. Nasuwa nam się dosyć smutna refleksja, że w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej najbardziej swobodnie potraktowano jej tytuł.

**VIII.** Na ograniczenie wolności działalności gospodarczej wpływały także regulacje zawarte w innych ustawach. I tak np. art. 3 ust. 2 ustawy z 1988 r. nakazywał zapewnienie, „aby prace, zajęcia lub czynności w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej były wykonywane przez osoby legitymujące się odpowiednimi kwalifikacjami, jeżeli z przepisów odrębnych ustaw wynika obowiązek posiadania takich kwalifikacji”. W owym czasie istotą tego przepisu był faktycznie zakaz wprowadzania takich wymogów w drodze aktów podustawowych. Ale już wkrótce wymóg posiadania kwalifikacji, często bardzo rygorystyczny, zaczęto wprowadzać do kolejnych ustaw. Dotyczy to m.in. biegłych rewidentów (w 1991 r.), maklerów (w 1991 r.), doradców podatkowych (w 1997 r.), rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości (w 1997 r.), pracowników ochrony (w 1997 r.), detektywów (w 2001 r.).

**IX.** Istotny wpływ na komfort prowadzenia działalności gospodarczej (a właściwie – na jego pogorszenie) mają też przepisy podatkowe. Istotne ich uproszczenie miało spowodować (i przejściowo chyba faktycznie tak było) uchwalenie ustaw: 1) z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350), 2) z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86).

Jednakże bardzo częste ich zmiany<sup>81</sup> oraz komplikowanie tekstu – spowodowały, że ich poznanie i prawidłowe stosowanie stało się niemożliwe nie tylko dla osób zobowiązanych, ale także dla urzędników podatkowych. Natomiast wyrażane publicznie (lat temu kilka) przez jednego z Ministrów Finansów oczekiwanie, że podatnicy nie będą korzystać z ulg podatkowych wynikających z obowiązującego prawa<sup>91</sup> stwarzało wręcz poczucie zagrożenia. Było ono (i jest nadal) uprawnione tym bardziej, że uchybienie wielu przepisom podatkowym jest nawet przestępstwem<sup>101</sup>. Na zwiększenie obciążeń osób prowadzących działalność gospodarczą wpłynęło także wprowadzenie w 1993 r. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Jednocześnie państwo rozbudowywało aparat podatkowy. Obok urzędów i izb skarbowych pojawiły się także urzędy kontroli skarbowej, które upoważnione zostały nawet do prowadzenia wywiadu skarbowego<sup>111</sup>, w tym czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>121</sup>. W tym kontekście należy również wspomnieć o ustawie z 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz Krajowym Systemie Informatycznym (Dz. U. Nr 110, poz. 1189, z późn. zm.), która na szereg organów rządowych i samorządowych nakłada obowiązek przekazywania do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych „informacji kryminalnych” (które – wbrew nazwie – nie zawsze są informacjami kryminalnymi).

**X.** Dla uzyskania pełni komplikującego się obrazu musielibyśmy przytoczyć dziesiątki, a nawet setki ustaw otaczających przedsiębiorcę (i nie tylko jego) swoistą pajęczyną, której często on nawet nie zauważa. Przytoczmy więc tylko niektóre z tych ustaw (wielokrotnie nowelizowanych):

- 1) z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 153, poz. 1503),
- 2) z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694),
- 3) z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz o zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197),
- 4) z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504),
- 5) z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679),
- 6) z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60),
- 7) z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665),
- 8) z 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą usługami (Dz. U. Nr 157, poz. 1026),
- 9) z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631),
- 10) z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641),
- 11) z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505),
- 12) z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25),
- 13) z 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321),
- 14) z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804),
- 15) z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627),
- 16) z 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 141, poz. 1178),
- 17) z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661),
- 18) z 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424),
- 19) z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535),
- 20) z 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934),
- 21) z 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 34, poz. 293),
- 22) z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177),
- 23) z 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (Dz. U. Nr 97, poz. 963).

**XI.** Często zmianom ulegały także ustawy regulujące określone dziedziny działalności gospodarczej. Dobrym, a właściwie – złym, tego przykładem jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Pierwotnie ustawa ta liczyła 72 artykuły, stopniowo dodano 33 dalsze (w tym 10 między art. 4 i art. 5 oraz 11 między art. 9 i art. 10), a w zamian za to uchylono 10 artykułów (w tym 3 spośród dodanych). Niektóre przepisy były zmieniane wielokrotnie (np. art. 32, określający zakres działalności wymagającej koncesji – 6 razy). W stosunku do pierwotnego tekstu bez zmian zostało się tylko 8 artykułów (oraz przepisy przejściowe). Zmieniła się także objętość ustawy – z 7600 wyrazów (tekst pierwotny) do 24100 wyrazów (tekst obowiązujący obecnie). Ustawa była nowelizowana aż 27 razy, w tym 3 – w 2003 r., 5 – w 2004 r. i znowu 3 – w 2005 r. Jedną z nowelizacji dokonanych w 2005 r. była tak obszerna, że – na dobrą sprawę – należałoby uchwalić zupełnie nową ustawę<sup>131</sup>.



Niektóre z dokonanych zmian były nieco chaotyczne. I tak np. już po wejściu w życie tej ustawy próbowano „odroczyć” (z datą wsteczną) wejście w życie niektórych jej przepisów (dotyczących finansowania oświetlenia dróg publicznych), co spotkało się z negatywną oceną Trybunału Konstytucyjnego, a następnie – niezwłocznie je zmieniono. Duże zamieszanie spowodowało dodanie (w 2001 r.) artykułu 45b. Przepis ten, w założeniu bardzo szlachetny, miał zmniejszyć częstotliwość dokonywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zmian cen i stawek opłat za ciepło – do jednej na 12 miesięcy, był jednak tak zredagowany (przez jednego z posłów), że nie można go było logicznie zastosować. Został on wkrótce zmieniony, a następnie uchylony.

Kilkakrotnie zmieniała się regulacja dotycząca terminów ważności świadectw kwalifikacyjnych. Pierwotnie w ustawie zapisano, że dotychczasowe świadectwa zachowują ważność do 31 grudnia 1999 r., by tuż przed upływem tego terminu postanowić, że zachowują one moc przez okres w nich oznaczony. Natomiast świadectwa wydane już na podstawie ustawy – Prawo energetyczne miały obowiązywać bezterminowo, ale po kilku latach zapisano, że sprawdzenie spełnienia wymagań kwalifikacyjnych powtarza się co pięć lat.

Wielokrotnym zmianom ulegały przepisy dotyczące obowiązku zakupu energii „zielonej” oraz ustalania i zatwierdzania taryf. Zmianie ulegały też przepisy określające zakres działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, przy czym wahał się on, można by powiedzieć, zależnie od „nastrojów”. Jedną z tych zmian (która weszła w życie z dniem 19 marca 2004 r.) spowodowała, że działalność gospodarcza w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wymaga koncesji (ze wszystkimi tego skutkami) bez względu na wielkość obrotu, a więc nawet wówczas, gdyby paliwem takim handlowano w sklepie detalicznym przy pomocy menzurki. Zmiany tej dokonano wbrew protestom Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a forsował ją Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a naciskowi temu nie był w stanie przeciwstawić się Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, który w tym samym czasie „pilotował” prace nad ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Dodajmy, że zmiana ta przysporzyła państwu ok. 7 tysięcy drobnych podmiotów koncesjonowanych, skutecznie biurokratyzując tę dziedzinę działalności gospodarczej.

**XII.** Nie bez znaczenia dla zrozumienia obowiązującego prawa jest też chaos pojęciowy stosowany w ustawach regulujących działalność gospodarczą. I tak, np. w ustawie z 1988 r. o działalności gospodarczej zapisano zasadę „wolności” działalności gospodarczej, ale w Konstytucji „zakotwiczone” ją jako „swobodę” tej działalności. W Konstytucji RP z 1997 r. powrócono do „wolności” działalności gospodarczej (art. 20) i „wolność” tę utrzymano w ustawie z 1999 r. (w art. 5). Ale już w ustawie z 2004 r. powrócono w tytule do „swobody”, chociaż w tekście ustawy (w art. 6) mowa jest o „wolności”. Innym przykładem jest konsekwentne zastępowanie w ustawach użytych wcześniej wyrazów „podmiot gospodarczy” wyrazem „przedsiębiorca”, chociaż w Konstytucji RP z 1997 r. użyto pojęcia „podmioty gospodarcze” (w art. 61).

Nie możemy również nie zauważyć swoistej inflacji prawa (nie tylko gospodarczego). O ile w 1980 r. wszystkie egzemplarze Dziennika Ustaw liczyły łącznie 328 stron, w 1989 r. – 1.186, w 1995 r. – 3.784, to w 2004 r. – już 21.034 strony<sup>141</sup>. Oznacza to, że objętość Dziennika Ustaw w 2004 r. w stosunku do 1980 r. wzrosła 64 razy! Takiej nawałnicy nowych tekstów aktów normatywnych nie są w stanie ogarnąć nawet prawnicy (i to nawet wówczas gdy

korzystają ze specjalistycznych, kosztownych programów komputerowych), więc zakładanie, że znają je przeciętni zjadacze chleba – jest naiwnością lub wręcz obłądą.

Istotnym problemem „użytkowników” prawa są wielokrotne nowelizacje tego samego aktu normatywnego, w tym powtarzane nowelizacje tego samego przepisu (o czym wspominaliśmy już wyżej). I tak np. Kodeks cywilny<sup>15]</sup> nowelizowany był (bezpośrednio lub pośrednio) ponad 50 razy, a Kodeks postępowania cywilnego<sup>16]</sup> – ponad 100 razy! Oznacza to, że posługiwanie się ich tekstami, a w konsekwencji – przestrzeganie ich postanowień, jest wręcz niemożliwe, a pamiętać należy, że są to ustawy o zasadniczym znaczeniu dla wszelkich stosunków cywilnoprawnych. Zaradzić takim sytuacjom miało ustawowe przesądzenie w 2000 r., że *„Jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.”*<sup>17]</sup>. Z przykrością jednak należy stwierdzić, że kolejni Marszałkowie Sejmu z uprawnienia tego (będącego zarazem ich obowiązkiem) korzystają niezmiernie rzadko.

### **XIII. Powtórzmy więc pytanie postawione w tytule referatu: **Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja?****

Z ogromną przykrością musimy stwierdzić, że **zarówno jedno jak i drugie**, przy czym przez występujące cały czas i utrudniające działalność gospodarczą elementy chaosu legislacyjnego „przebija się” trwająca od 1991 r. stała tendencja – ciągłego ograniczania wolności gospodarczej i zwiększania kontroli państwa nad prowadzącymi ją osobami. Konstatacja ta zawiera jednakże również nutkę optymizmu, chociaż przebłyskującą „przez łyżę”: polscy przedsiębiorcy „ćwiczeni” nieustannie przez los ubrany w garnitur przedstawiciele polskich władz łatwiej sobie poradzą na rynkach innych państw, w tym na rynkach Unii Europejskiej, czego przejawy można zaobserwować już dziś. **Życzymy im tego (sukcesów) serdecznie.**

---

<sup>1]</sup> W niniejszym artykule wykorzystano referat wygłoszony przez autorów na Konferencji Katedr Polityki Ekonomicznej: „Transformacja polskiej gospodarki, ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych”, która odbyła się w Jastarni w dniach 26-28 września 2005 r.

<sup>2]</sup> Współautor niniejszego artykułu miał – jako ówczesny pracownik Urzędu Rady Ministrów – swój skromny udział we wdrażaniu w życie tej ustawy.

<sup>3]</sup> Przypomnijmy, że Premierem był wówczas Mieczysław Rakowski.

<sup>4]</sup> Zauważmy, że regulacje te ostały się – w kolejnych ustawach – do dziś.

<sup>51</sup> Są to ustawy o transporcie drogowym i o transporcie kolejowym. Zauważmy, że w przypadkach tych „licencja” ma charakter zbliżony do zezwolenia lub koncesji, podczas gdy w ustawie o usługach detektywistycznych jest dokumentem potwierdzającym spełnienie wymagań kwalifikacyjnych.

<sup>61</sup> Ta dziwna nieco dla laików numeracja artykułów („art. 88a, 88b ... 88i” oraz „art. 7a, 7b ... 7i”) oznacza, że między art. 88 i art. 89, a następnie między art. 7 i art. 8 „wciśnięto” – w drodze nowelizacji ustawy – dziewięć dodatkowych artykułów. Jednak z większą „niespodzianką” spotykają się „użytkownicy” ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, w której między art. 6 i art. 7 „wciśnięto” (w 2004 r.) 39 dodatkowych artykułów, oznaczając je jako art. 6a, art. 6b i tak dalej, aż do art. 6z, a następnie – art. 6za, art. 6zb ... art. 6zn. Przepisy te złożyły się na 4 nowe rozdziały, oznaczone jako rozdział 1a, 1b, 1c oraz 1d.

<sup>71</sup> Pisząc o tych ciągłych zmianach nie możemy powstrzymać się od refleksji, że nasi przodkowie mieli bardziej stabilne prawo. I tak np. do 1 stycznia 1965 r. (wejście w życie Kodeksu cywilnego) obowiązywał art. 2078 Kodeksu Napoleona. Natomiast do wejścia w życie dekretu z 25 września 1945 r. – prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. Nr 48, poz. 272) obowiązywały m.in.:

1) postanowienie Ks. Namiestnika z 3 listopada 1825 r. o utrzymywaniu i prowadzeniu ksiąg stanu cywilnego (Dz. pr. t. XI, str. 15) – obowiązywało 120 lat,  
2) dekret kancelarii nadwornej z 13 stycznia 1814 r. o wpisaniu nazwiska matki nieślubnego dziecka (Zb. p. p. XLII Nr 7) – obowiązywał 131 lat,  
3) patent z 20 lutego 1784 r. względem metryk chrztu, ślubów i pogrzebów (Józ. Zb. ust. IV Nr 113 i Kontynuacja, Piller 1784, str. 30) – obowiązywał 161 lat.

<sup>81</sup> Każda z tych ustaw była nowelizowana ok. 80 razy, nawet po kilka razy w ciągu roku. I tak np. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2004 r. była nowelizowana 15 razy, przy czym trzy zmiany ogłoszono w **jednym** (!) Dzienniku Ustaw.

<sup>91</sup> Jeśli dobrze pamiętamy, wobec osób korzystających z takich ulg padło nawet słowo „łobuzy”.

<sup>101</sup> Na dobrą sprawę, każdy obywatel Polski może spotkać się z takim zarzutem; czekać to może również tych, którzy skorzystali z możliwości zarobkowania za granicą.

<sup>111</sup> Regulują to przepisy ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65), również wielokrotnie nowelizowanej.

<sup>121</sup> W miejscu tym nie możemy powstrzymać się od stwierdzenia, że przepisy określające uprawnienia aparatu skarbowego wobec obywateli i przedsiębiorców przypominają postępowanie pewnego „klasyka” sprzed 50 lat, który miał podobno mawiać, że „ufać – znaczy kontrolować”.

<sup>131</sup> Nowelizacji tej dokonała ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2005 r. Nr 62, poz. 552).

Skalę zmian dokonanych w 2005 r. najlepiej obrazuje tekst ustawy prezentowany na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki ([www.ure.gov.pl](http://www.ure.gov.pl)), gdzie na czarno oznaczono tekst (wręcz szcążkowy), który ostał się z brzmienia ustawy obowiązującego w dniu 31 grudnia 2004 r., a w kilku kolorach tekst wprowadzony kolejnymi zmianami dokonanymi w 2005 r.

<sup>14]</sup> Objętość Dziennika Ustaw w 2005 r. (do 14 października) wynosi 13.044 strony.

<sup>15]</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

<sup>16]</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296).

<sup>17]</sup> Jest to art. 16 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606).