

WITOLD MAŁECKI
ORCID: 0000-0002-8819-0317
Uniwersytet Wrocławski
witold.malecki@uwr.edu.pl

Swobody częściowe — próba klasyfikacji

Abstrakt: Wśród swobód częściowych odzwierciedlających różne aspekty wolności działalności gospodarczej można wyróżnić trzy grupy. Swobody częściowe inherentne (1) wyrażają konieczne, immanentne elementy wolności gospodarczej, dookreślają korpus jej treści. Swobody częściowe powiązane (2) odnoszą się do działań podejmowanych nie tylko w związku z działalnością gospodarczą, lecz także w innych sferach aktywności ludzkiej. Natomiast swobody częściowe konstrukcyjne (3) upoważniają przedsiębiorców do korzystania z konstrukcji prawnych wykreowanych w celu ulepszenia prawnej „infrastruktury” wykonywania działalności gospodarczej. Pojęcie „ograniczenie wolności działalności gospodarczej”, zawarte w art. 22 Konstytucji RP, powinno być odnoszone tylko do ograniczeń swobód częściowych inherentnych, dotyczących w swoisty sposób sfery działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: wolność działalności gospodarczej, działalność gospodarcza, swobody częściowe, ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Wprowadzenie — wolność działalności gospodarczej jako przedmiot badań w publicznym prawie gospodarczym

Wolność działalności gospodarczej jest obiektem szczególnego zainteresowania nauki publicznego prawa gospodarczego. Rozważania nad nią — prowadzone z perspektywy badacza prawa — wymagają jednak wnikliwego określenia przedmiotu analizy. Kierując spojrzenie w stronę wolności, rozumianej jako „możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą”¹, badacz prawa nie dostrzega bowiem zasadniczego przedmiotu swojego zainteresowania, jakim jest norma praw-

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wolno%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 1.03.2022).

na, podczas gdy według Jerzego Wróblewskiego „podstawowe zagadnienia rozpatrywane w prawoznawstwie dotyczą pośrednio lub bezpośrednio normy prawnej”².

Relację między wolnością a normą prawną wypada tymczasem określić jako *ex definitione* antagonistyczną, co dobrze ilustrują słowa Igora Zachariasza: „norma jest przeciwieństwem wolności”³. Norma prawna sytuuje się w obrębie kategorii wypowiedzi dyrektywalnych, których istotą jest oddziaływanie na zachowanie się adresata normy, a poprzez wykorzystanie operatorów dyrektywnych w postaci „jest nakazane”, „jest zakazane” norma prawna dąży do ukształtowania zachowania adresata normy niezależnie od jego woli⁴. Podkreślić przy tym trzeba, że za nietrafne należy uznać posługiwanie się kategorią „norm zezwalających”, a więc norm, który „uprawnialyby” ich adresatów do podejmowania określonych działań — tego rodzaju wypowiedzi nie odznaczają się charakterem dyrektywalnym, znamionującym normy prawne; nie nadają się, by „samodzielnie kierować czymś postępowaniem”⁵. Występujące w tekstach aktów prawnych przepisy zezwalające (na przykład o treści „wolno jest [podjąć działanie D]”, „[podmiot P] może [podjąć działanie D]”) podlegają eksplikacji w różnych płaszczyznach — przykładowo, jak wskazują Kazimierz Świrydowicz, Sławomira Wronkowska, Zygmunt Ziemiński i Maciej Zieliński, mogą one stanowić „stwierdzenie, że w danym systemie prawnym brak normy zakazującej danego zachowania” lub polegać na udzieleniu kompetencji do dokonania czynności doniosłej prawnie, w rezultacie której zostanie ustanowiony lub zaktualizowany obowiązek prawny dla innych osób⁶.

Znaczenie prawne wolności działalności gospodarczej materializuje się zatem w inny sposób niż poprzez przyjęcie, że sama wolność lub też wypowiedzi ją wykładające (na przykład „wolno jest podejmować działalność gospodarczą”, „przedsiębiorca może”) mają charakter norm prawnych. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że doniosłość prawna wolności działalności gospodarczej — wywodzona przede wszystkim z art. 20 i 22 Konstytucji RP — koncentruje się w dwóch podstawowych sferach. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjna regulacja wolności działalności gospodarczej stanowi: po pierwsze — „wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodar-

² J. Wróblewski, *Norma prawna jako przedmiot prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 5, s. 665. W 1934 roku w dziele *Czysta teoria prawa* Hans Kelsen pisał, że „w oczywistym stwierdzeniu, że przedmiotem nauk prawnych jest prawo, zawarte jest — mniej oczywiste — stwierdzenie, że przedmiotem nauk prawnych są normy prawne” — *idem*, *Czysta teoria prawa*, przeł. R. Szubert, Warszawa 2014, s. 142.

³ I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 103.

⁴ Zob. K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 20, 88.

⁵ K. Świrydowicz *et al.*, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 58.

⁶ *Ibidem*, s. 59–60.

czego Rzeczypospolitej”, po drugie — „podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”⁷.

W niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona na wolności działalności gospodarczej odnoszonej do prawa podmiotowego. W literaturze wolność działalności gospodarczej określa się jako publiczne prawo podmiotowe, którego jednym z wyznaczników jest jego aktualny charakter — co oznacza, że prawo to znajduje zakorzenienie w prawie przedmiotowym (obowiązujących regulacjach prawnych)⁸. Tradycyjnie wolności działalności gospodarczej, jako publicznemu prawu podmiotowemu, przypisuje się naturę negatywną — to znaczy, że z prawem tym skorelowany jest obowiązek państwa (organów władzy publicznej) co do nienaruszania swobody działania przedsiębiorców w obszarze działalności gospodarczej⁹. Współcześnie akcentuje się jednak, że wolność działalności gospodarczej — jako publiczne prawo podmiotowe — ma również wymiar pozytywny, wyrażający się w możliwości żądania od państwa stworzenia odpowiednich warunków do wykonywania działalności gospodarczej w sposób rzeczywiście swobodny¹⁰.

Mając na względzie, że na gruncie analitycznej teorii prawa nauka prawa jest w istocie nauką o słowie¹¹, na potrzeby dalszych rozważań wypada przyjąć, że wolność działalności gospodarczej — rozumiana jako prawo podmiotowe — przyjmie ogólne odzwierciedlenie językowe w sformułowaniu: „wolno jest zajmować się działalnością gospodarczą”. Jak już zaznaczano, wypowiedź ta — choć znajduje zakorzenienie w przepisach prawa — nie jest jednak normą prawną.

1. Swobody częściowe inherentne, powiązane i konstrukcyjne

Wolność działalności gospodarczej — ujmowana jako prawo podmiotowe — odznacza się bezsprzecznie szerokim zakresem. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 10 kwietnia 2001 roku, sygn. U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56. Zob. też T. Kocowski, *Kontrola policyjna w warunkach wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018, s. 45.

⁸ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 147.

⁹ A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 12.

¹⁰ Zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 17, 56–71; J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 7–8.

¹¹ Tę myśl amerykański badacz Roscoe Pound przypisywał niemieckiemu uczonemu Hermannowi Kantorowiczowi; zob. R. Pound, *Law and the Science of Law in Recent Theories*, „Yale Law Journal” 43, 1934, nr 4, s. 525.

tucznyjny w wyroku z dnia 7 maja 2001 roku, jest to „prawo samodzielne go decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej”¹².

Naturalnym „odruchem” doktryny w odniesieniu do prawa o tak szerokim zakresie jest dążenie do poddania go analizie w ścisłym rozumieniu tego słowa — wyróżnienia w jego obrębie pewnych składników (czynników). W tę perspektywę myślową wpisują się słowa Marka Szydły, który podkreśla, że „wolność działalności gospodarczej — jako prawo wolnościowe — składa się w istocie z całego szeregu bardziej szczegółowych (częstkowych) swobód (wolności)”¹³. W literaturze „składniki” wolności działalności gospodarczej, odnoszone do różnych sfer tej wolności, przyjęło się określać jako swobody częstkowe¹⁴ — konstytuują one „katalog poszczególnych, szczegółowych aspektów wolności gospodarczej”¹⁵. Wśród swobód częstkowych ujmowanych w tym katalogu znajdują się między innymi swoboda podjęcia decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej (swoboda podjęcia działalności gospodarczej), swoboda wyboru organizacyjno-prawnej formy wykonywania działalności, swoboda określenia rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej, swoboda konkutowania z innymi przedsiębiorcami, swoboda decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swoboda kontraktowania czy swoboda zatrudniania pracowników¹⁶. Wypada zaznaczyć, że przytoczony wykaz swobód częstkowych ma jednak charakter przykładowy, albowiem swobody te nie poddają się w istocie wyczerpującemu (enumeratywnemu) wliczeniu. Swobody częstkowe tworzą zbiór obszerny, a jego elementy różnią się w pewnych płaszczyznach, takich jak „ścisłość” stosunku łączącego je z wolnością działalności gospodarczej w ujęciu ogólnym czy zakorzenienie gałęziowe przepisów wykładających, gwarantujących lub ograniczających poszczególne swobody częstkowe.

Kolejnym naturalnym „odruchem” badacza prawa spoglądającego na różnolity katalog swobód częstkowych będzie dążenie do dokonania syntezy¹⁷ — w tym przypadku wyrażającej się w zestawieniu obok siebie, połączeniu w pewne całości swobód częstkowych zbliżonych pod określonymi względami. W niniejszym opracowaniu zaproponowany zostanie podział swobód częstkowych odzwierciedlających poszczególne aspekty wolności działalności gospodarczej na trzy gru-

¹² Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 roku, sygn. K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

¹³ M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 10.

¹⁴ Zob. J. Kołacz, *Swobody częstkowe a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 80.

¹⁵ A. Walaszek-Pyziół, *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, nr 5–6, s. 107.

¹⁶ *Ibidem*, s. 107–108; J. Kołacz, *op. cit.*, s. 80; T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 132.

¹⁷ Warto zaznaczyć, że „synteza stanowi swoistą jedność z analizą, a proces analizy i syntezy jest zamkniętą całością” — J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 25.

py, obejmujące swobody o różnym stopniu i charakterze zespolenia z wolnością działalności gospodarczej w ujęciu ogólnym.

Po pierwsze, należy wyróżnić swobody częściowe inherentne. Są to swobody zawierające się, zakodowane w rdzeniu (istocie) wolności działalności gospodarczej. Swobody częściowe inherentne wyrażają konieczne, immanentne elementy wolności działalności gospodarczej — dookreślają korpus jej treści. Do swobód tych należy zaliczyć między innymi swobodę podjęcia decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej, swobodę określenia rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej, swobodę wyboru przestrzennych i czasowych ram prowadzenia działalności gospodarczej czy swobodę decyzji o zakończeniu działalności gospodarczej¹⁸. Wypowiedzi wykładające swobody częściowe inherentne (na przykład „wolno jest podjąć działalność gospodarczą”, „wolno jest określić rodzaj wykonywanej działalności gospodarczej”) są w istocie rozwinięciem wypowiedzi wykładającej wolność działalności gospodarczej w ogólności, o treści: „wolno jest zajmować się działalnością gospodarczą”. Formułowanie tych wypowiedzi następuje w rezultacie rozumowania dedukcyjnego, to jest od ogółu do szczegółu — jest bowiem oczywiste, że skoro wolno zajmować się działalnością gospodarczą, to wolno podjąć decyzję o rozpoczęciu tej działalności, o wyborze jej rodzaju, miejscu i czasie jej wykonywania czy też o jej zakończeniu.

Po drugie, wyodrębnić wypada swobody częściowe powiązane. Swobody te odnoszą się do doniosłych aspektów działalności gospodarczej, mając tym niemniej za przedmiot działania podejmowane nie tylko w związku z działalnością gospodarczą. Swobody powiązane nie zamykają się (nie konsumują się) bowiem w obrębie wolności działalności gospodarczej, rozciągając się również na inne sfery aktywności ludzkiej. Należy tu przede wszystkim wymienić swobodę kontraktowania (swobodę umów) oraz swobodę zatrudniania pracowników¹⁹. Prawo do swobodnego zawierania umów oraz kształtowania ich treści, a także do decydowania o zatrudnieniu pracowników jest udziałem nie tylko podmiotów działalności gospodarczej (przedsiębiorców), ale też podmiotów tej działalności niewykonywujących. W odniesieniu do swobód częściowych powiązanych nie sposób zatem przyjąć — w odróżnieniu od swobód częściowych inherentnych — że w pełni zawierają się one w wolności działalności gospodarczej w ujęciu ogólnym i stanowią dookreślenie jej treści²⁰. Związek wolności działalności gospodarczej ze swobodami częściowymi powiązanymi przedstawia się jako po-

¹⁸ Zob. J. Kołacz, *op. cit.*, s. 80.

¹⁹ Warto przytoczyć trafne stanowisko Klaudii Klechy, zgodnie z którym swobodę zatrudniania — z uwagi na cywilnoprawną genezę konstrukcji umowy o pracę — można w istocie postrzegać jako zamykającą się w ramach swobody kontraktowania; zob. *eadem*, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 160.

²⁰ O relacji między wolnością działalności gospodarczej a swobodą umów zob. K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 139–140.

chodna „krzyżowania się” zakresu wolności działalności gospodarczej z innymi sferami wolności człowieka²¹.

Po trzecie, należy wskazać na swobody cząstkowe konstrukcyjne. W ramach swobód cząstkowych zaliczanych do tej kategorii prawodawca upoważnia przedsiębiorców do korzystania z pewnych konstrukcji prawnych, wykreowanych w celu ulepszenia prawnej „infrastruktury” wykonywania działalności gospodarczej w sposób umożliwiający realizację określonych interesów, potrzeb przedsiębiorców związanych z ich uczestnictwem w obrocie gospodarczym. Wypada wymienić tutaj swobodę zawieszania działalności gospodarczej oraz swobodę powołania zarządcy sukcesyjnego. Zawieszenie działalności gospodarczej (unormowane w art. 22–25 ustawy Prawo przedsiębiorców²²) oraz zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej (znajdujący regulację w art. 6–60j ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw²³) to konstrukcje prawne służące zapewnieniu ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstw. Zawieszając działalność gospodarczą, przedsiębiorca czasowo wstrzymuje wykonywanie tej działalności — w tym okresie nie ponosi obciążeń publicznoprawnych (między innymi nie ma obowiązku opłacania ubezpieczeń emerytalnych i rentowych oraz ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego²⁴), jednak zachowuje swój byt prawny jako przedsiębiorca. Stosunki prawne z jego udziałem oraz przysługujące mu uprawnienia (wynikające na przykład z koncesji, zezwoleń) nie wygasają, co pozwala przedsiębiorcy na płynny powrót do wykonywania działalności gospodarczej po ustaniu okoliczności, ze względu na które postanowił zawiesić działalność²⁵.

Zarząd sukcesyjny został wprowadzony do polskiego porządku prawnego — jak wskazano w uzasadnieniu projektu przywołanej ustawy z 2018 roku — w celu „zapewnienia przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci”²⁶. Konstrukcja zarządu sukcesyjnego pozwala zapobiec dezintegracji przedsiębiorstwa po śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną i umożliwić kontynuację uczestnictwa przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym.

²¹ Leon Kieres podkreśla, że źródłem wolności gospodarczej (wolności działalności gospodarczej) jest wolność człowieka, która ma „charakter obiektywny i niezależny od woli władz publicznych” — *idem*, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 196.

²² Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 170 ze zm.

²⁴ Zob. art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.).

²⁵ Zob. K. Roszewska, *Wpływ zawieszenia działalności gospodarczej na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2011, nr 3, s. 41.

²⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2293, s. 8.

Swobody częściowe konstrukcyjne odróżniają się od swobód inherentnych „twórczym” charakterem. Swobody konstrukcyjne mają bowiem za przedmiot konstrukcje prawne autonomicznie wykreowane przez prawodawcę, będące „wartością dodaną” w prawnej infrastrukturze wykonywania działalności gospodarczej — nie stanowią zaś jedynie rozwinięcia i doprecyzowania treści wolności działalności gospodarczej w ujęciu ogólnym. Od swobód powiązanych swobody konstrukcyjne odróżnia natomiast ograniczenie zastosowania swobód konstrukcyjnych wyłącznie do stanów faktycznych odnoszących się do działalności gospodarczej²⁷.

2. Kategorie swobód częściowych wobec pojęcia „ograniczenie wolności działalności gospodarczej”

Zaproponowany trychotomiczny podział swobód częściowych odzwierciedlających poszczególne aspekty wolności działalności gospodarczej nie odznacza się doniosłością li tylko teoretyczną. Pozwala bowiem sformułować pewne konstatacje istotne z perspektywy refleksji nad pojęciem ograniczeń wolności działalności gospodarczej, zawartym w art. 22 Konstytucji RP — przybliżyć do ustalenia, jakie unormowania mogą zawierać się w ramach przywołanego pojęcia, podlegając w konsekwencji ocenie konstytucyjności przeprowadzanej na podstawie art. 22 Konstytucji RP.

Należy zatem wskazać, że ograniczeniami wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP nie będą ograniczenia swobód częściowych powiązanych. Swobody te zajmują autonomiczną, własną pozycję w systemie prawa, a związek z wolnością działalności gospodarczej nie wyczerpuje ich znaczenia prawnego. W wyroku z dnia 27 listopada 2006 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasada swobody umów nie jest pochodną zasady wolności gospodarczej”, a ponadto „zasada swobody umów w świetle Konstytucji rozpatrywana być powinna w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji)”²⁸. Z uwagi na to Trybunał uznał, że art. 22 Konstytucji RP nie jest właściwym wzorcem kontroli dla unormowań ograniczających swobodę umów, choć rozpatrywana sprawa dotyczyła umów zawieranych w obrocie gospodarczym (w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej).

²⁷ Konstatacji tej nie uchybia okoliczność, że przedsiębiorca nie jest jedynym podmiotem uprawnionym do powołania zarządcy sukcesyjnego — zgodnie z art. 12 ust. 1–2 ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw po śmierci przedsiębiorcy zarządcę mogą powołać także inne osoby (między innymi małżonek zmarłego przedsiębiorcy lub jego spadkobiercy).

²⁸ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 roku, sygn. K 47/04, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 153.

Ograniczeniami wolności działalności gospodarczej, o których stanowi art. 22 Konstytucji RP, z pewnością nie będą także unormowania dotyczące swobód częściowych konstrukcyjnych. Wprowadzanie do porządku prawnego konstrukcji będących przedmiotem tej kategorii swobód częściowych wypada pochylić za wyraz „kształtowania” wolności działalności gospodarczej, obejmującego „takie działania państwa, które tworzą prawno-instytucjonalne gwarancje dla normalnego korzystania przez jednostki z wolności działalności gospodarczej”²⁹. Poprzez wykreowanie konstrukcji zawieszenia działalności gospodarczej oraz zarządu sukcesyjnego przedsiębiorstwem osoby fizycznej prawodawca dąży do stworzenia mechanizmów prawnych zapewniających możliwość utrzymania funkcjonowania przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym pomimo wystąpienia trudności zagrażających jego egzystencji. Dzięki odnośnym konstrukcjom przedsiębiorcy mogą w większym stopniu swobodnie planować przyszłe czynności realizowane w ramach działalności gospodarczej, mając świadomość, że nawet nieprzewidywane znaczne komplikacje nie będą musiały spowodować definitywnego zakończenia funkcjonowania przedsiębiorstwa.

W konsekwencji wypada stwierdzić, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej (w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP) nie stanowi przykładowo art. 25 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, w myśl którego „w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca nie może wykonywać działalności gospodarczej i osiągać bieżących przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej”. Unormowania tego nie należy interpretować jako wyrazu dążenia prawodawcy do zawężenia dopuszczalnej sfery działalności przedsiębiorcy, lecz jako niezbędny element konstrukcji zawieszenia działalności gospodarczej. Dopuszczenie wykonywania działalności gospodarczej w czasie zawieszenia uchybiałoby sensowi i istocie tej konstrukcji prawnej — to bowiem czasowe wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej uzasadnia zwolnienie przedsiębiorcy z obowiązku ponoszenia obciążeń publicznoprawnych w okresie zawieszenia działalności gospodarczej³⁰.

Za ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP przyjdzie zatem uznać wyłącznie ograniczenia dotyczące swobód częściowych inherentnych. Nie jest to wszakże równoznaczne ze stwierdzeniem, że w obrębie ograniczeń wolności działalności gospodarczej, o których mowa w art. 22 Konstytucji RP, powinny zawierać się wszystkie unormowania oddziałujące na korzystanie ze swobód częściowych inherentnych. Wypada zauważyć, że wśród tych unormowań można wyróżnić unormowania swojskie i nieswojskie odnoszące się do sfery działalności gospodarczej.

²⁹ M. Szydło, *Wolność...*, s. 84.

³⁰ Hanna Gronkiewicz-Waltz i Krzysztof Jaroszyński zaznaczają, że „korzyści wynikające z możliwości uchylenia się od obowiązków i ciężarów związanych z działalnością gospodarczą [...] są równoważone przez zakaz dokonywania czynności, które na tę działalność się składają (i — z założenia — przynoszą przychody)” — *idem*, *Przedsiębiorca, [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 308.

Warto odwołać się przykładowo do ograniczeń dotyczących jednej ze swobód częściowych wyróżnionych przez Jacka Kołacza — swobody wyboru sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Swobodę tę z pewnością należy uznać za swobodę częściową inherentną. Obejmuje ona między innymi „określenie stopnia ryzyka, jakie jest w stanie zaakceptować dany podmiot w ramach wykonywania poszczególnych działań, a także sposobów zabezpieczenia się przed potencjalnymi stratami”³¹. W swobodę tę ingerują niewątpliwie unormowania obligujące przedsiębiorcę do posiadania ubezpieczeń neutralizujących lub zmniejszających ryzyko poniesienia strat spowodowanych nieprzewidywanymi, negatywnymi zdarzeniami. Unormowaniem tego rodzaju, odnoszącym się swoiście do sfery działalności gospodarczej, będzie chociażby art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia³², stanowiący, że „przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia jest obowiązany do spełnienia obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z ochroną osób i mienia”. Natomiast unormowaniem odnoszącym się nieswoiście do sfery działalności gospodarczej — a więc obejmującym swoim oddziaływaniem także inne dziedziny aktywności człowieka — jest na przykład art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³³, nakładający na posiadaczy pojazdów mechanicznych obowiązek legitymowania się ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem posiadanych przez nich pojazdów.

Jako ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP wypada postrzegać jedynie unormowania odnoszące się swoiście do sfery działalności gospodarczej — uznanie, że analizowane pojęcie obejmuje także unormowania odnoszące się nieswoiście do sfery działalności gospodarczej, spowodowałoby rozszerzenie jego zakresu na wszystkie regulacje prawne mogące znaleźć empiryczne zastosowanie do działalności gospodarczej, choćby ich związek z działalnością gospodarczą był bardzo luźny.

Podsumowanie

Wolność działalności gospodarczej — rozumiana jako prawo podmiotowe — odznacza się szerokim zakresem i ma za przedmiot rozległy, niepoddający się wyczerpującemu wyliczeniu, zbiór działań związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Analiza wolności działalności gospodarczej (jako prawa podmiotowego) prowadzi do wyróżnienia w jej obrębie swobód częściowych odnoszących

³¹ Zob. J. Kołacz, *op. cit.*, s. 86.

³² Dz.U. z 2021 r. poz. 1995 ze zm.

³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 854 ze zm.

się do poszczególnych aspektów działalności gospodarczej. Swobody te — w rezultacie dokonanej syntezy — wypada ujmować w ramach trzech grup: swobód częściowych inherentnych, swobód częściowych powiązanych i swobód częściowych konstrukcyjnych. Wskazane grupy swobód są zbiorami rozłącznymi. Należy stwierdzić, że podstawowa oś podziału przebiega między swobodami inherentnymi i konstrukcyjnymi — z jednej strony — oraz swobodami powiązanymi — z drugiej. Kryterium podziału stanowi tu odniesienie danej swobody wyłącznie do stanów faktycznych dotyczących działalności gospodarczej (co jest udziałem swobód inherentnych i konstrukcyjnych) lub także do innych sfer aktywności człowieka (swobody powiązane). Swobody inherentne i konstrukcyjne odróżnia natomiast rola prawodawcy wobec przedmiotów tych swobód. W przypadku swobód inherentnych prawodawca przyjmuje postawę „odtwórczą”, gwarantując w systemie prawa elementy nieodzownie zawierające się w wolności działalności gospodarczej jako wolności mającej „swe źródło w przyrodzie”³⁴, pierwotnej wobec regulacji prawnej. Z kolei w odniesieniu do swobód konstrukcyjnych rolę prawodawcy należy postrzegać jako „twórczą”, wyrażającą się w kreowaniu nowych konstrukcji prawnych, przekazywanych do dyspozycji przedsiębiorcom w ramach ulepszania (wzbogacania) prawnej infrastruktury wykonywania działalności gospodarczej.

Wyróżnienie trzech grup swobód częściowych pozwoliło powziąć refleksje dotyczące ich użyteczności dla dookreślenia zakresu pojęcia „ograniczenie wolności działalności gospodarczej”, zawartego w art. 22 Konstytucji RP. Należy wykluczyć uznawanie za ograniczenia wolności działalności gospodarczej unormowań odnoszących się do swobód powiązanych i konstrukcyjnych. Ograniczeniami wolności działalności gospodarczej są tylko unormowania mające za przedmiot swobody częściowe inherentne, z zastrzeżeniem, że odnoszą się one swoiście do sfery działalności gospodarczej, pozostawiając poza zakresem swojego oddziaływania inne sfery aktywności człowieka. Wyłącznie tego rodzaju unormowania powinny podlegać ocenie konstytucyjności na podstawie art. 22 Konstytucji RP.

Bibliografia

Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.

Ciapała J., *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2.

Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, przeł. R. Szubert, Warszawa 2014.

Kiczka K., *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010.

³⁴ F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Warszawa-Wrocław 1962, s. 19.

- Kieres L., *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Kocowski T., *Kontrola policyjna w warunkach wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kołacz J., *Swobody częstkowe a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2.
- Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Warszawa-Wrocław 1962.
- Opalek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.
- Pound R., *Law and the Science of Law in Recent Theories*, „Yale Law Journal” 43, 1934, nr 4.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Roszevska K., *Wpływ zawieszenia działalności gospodarczej na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2011, nr 3.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
- Świrydowicz K., Wronkowska S., Ziemiński Z., Zieliński M., *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.
- Walaszek-Pyziół A., *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, nr 5–6.
- Wróblewski J., *Norma prawna jako przedmiot prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 5.
- Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.

Partial Freedoms: An Attempt at Classification

Summary

Partial freedoms, reflecting different aspects of the freedom of economic activity, can be divided into three groups. Inherent partial freedoms concern the necessary elements of the freedom of economic activity; they define its body of content. Related partial freedoms refer to activities undertaken not only in connection with economic activity, but also in other spheres of human activity. Structural partial freedoms entitle entrepreneurs to use legal structures designed to improve the legal infrastructure for conducting economic activity. The term “limitations upon the freedom of economic activity,” contained in Art. 22 of the Constitution of the Republic of Poland, should only be used to refer to the limitations of inherent partial freedoms, relating in a specific way to the sphere of economic activity.

Keywords: freedom of economic activity, economic activity, partial freedoms, limitations upon the freedom of economic activity.

