

Część I/Teil I

Od pluralizmu do nacjonalizacji. Ewolucja podstaw prawnych wolności gospodarczej w Polsce (1918–1989)

Jacek Wałdoch

1. Wprowadzenie

Przyglądając się historii Polski z XX w. pod kątem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej może nasunąć się ogólna refleksja, iż wolność gospodarcza nie zawsze traktowana była, jako jeden z podstawowych elementów w katalogu praw wolnościowych. Początkowo akceptowana, z czasem jednak traktowana była przez ustawodawcę z niechęcią, a wręcz wrogością. Wolność ta, uznawana jako siła, czekała na uwolnienie po latach zaborów, okupacji, a później rządów komunistów, potwierdzając założenia fizjokratyzmu, według którego swoboda prowadzenia działalności gospodarczej mieści się w zbiorze praw naturalnych¹ i powinna być czymś oczywistym.

Celem niniejszej publikacji jest prześledzenie kluczowych zmian, jakie dokonały się w prawie polskim od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. do transformacji ustrojowej z 1989 r.

2. Ustawodawstwo w II Rzeczypospolitej

Nieco prowokacyjnie można stwierdzić, iż Rzeczpospolita Polska po 1918 r. lepiej wpisywała się w wizję osiemnastowiecznych fizjokratów, stawiających na pierwszym miejscu produkcję rolną², niż w nowoczesny system kapitalistyczny oparty na produkcji przemysłowej, gdyż ponad 60% ludności państwa utrzymywało się z rolnictwa, a ponad 75% mieszkało na wsi³. Faktycznie Polska była państwem zacofanym w tej materii względem Europy Zachodniej, o czym pi-

¹ T. Włudyka, Fizjokratyzm, [w:] M. Smaga i T. Włudyka (red.), Instytucje gospodarki rynkowej, Warszawa 2012, s. 33.

² *Ibidem*; M. Księżyk, Ekonomia. Podejście historyczne i perspektywne, Kraków 2012, s. 17.

³ M. Łapa, A. Gruszecka-Tieśluk, Raport. Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki 1918–1939, Warszawa 2018, s. 9.

sał badacz historii gospodarczej Europy *Derek H. Aldcroft*, zaliczając Polskę do kręgu państw „europejskiego trzeciego świata”⁴. Należy jednak podkreślić, iż w znaczącej mierze wynikało to z uwarunkowań natury historycznej⁵. Państwo było nieformalnie złożone z dzielnic porozbiorowych o różnym stopniu rozwoju cywilizacyjnego, a zarysowana linia podziału na Polskę „A” i „B” widoczna jest do tej pory. Gospodarka wojenna z lat I wojny światowej sprawiła, że znacznemu pogorszeniu uległa sytuacja ekonomiczna tej części Europy, dotycząc rzemiosła, handlu i produkcji⁶. Skutki były szczególnie dotkliwe dla dużych miast przemysłowych, jak np. Łodzi, gdzie w 1916 r. władze okupacyjne rozpoczęły systematyczny proces rozkradania mienia o wartości 186 mln rb. złotych⁷. Z Królestwa Polskiego wywieziono na wschód ponad 150 fabryk i 70 tys. robotników⁸, grabiąc przy tym kraj z surowców, zatem problem ten dotyczył wszystkich ziem, które później znalazły się w granicach nowego państwa polskiego⁹. Odziedziczyło ono kilka systemów prawnych¹⁰ odnoszących się do organizacji gospodarki, głównie przemysłu¹¹, którego odbudowa była procesem długotrwałym, wymagającym wsparcia państwa oraz zewnętrznych instytucji kredytowych¹².

Interwencjonizm państwowy (etatyzm) dostrzegalny był przez cały okres II Rzeczypospolitej, co sprawiło, że wolność gospodarcza była nieustannie poddawana pewnym ograniczeniom. Pierwszą fazę koniunktury gospodarczej po I wojnie światowej określa się mianem „etatyizmu wojennego”, co wynikało z konieczności podjęcia działań strategicznych w celu przejęcia dużych przedsiębiorstw od zaborców i wznowienia produkcji, a także uchronienia obywateli przed

⁴ *D.H. Aldcroft*, *Europe's Third World: The European Periphery in the Interwar Years*, Londyn 2006.

⁵ *B. Danowska-Prokop*, *Polityka gospodarcza pierwszego dziesięciolecia II Rzeczypospolitej w ocenie polskich ekonomistów*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 2018, Nr 367, s. 48–49.

⁶ *Z. Dworecki*, *Poznań i poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań 1994, s. 197–198.

⁷ *Sprawozdanie Komisji Ankietowej badania warunków i kosztów produkcji oraz wymiany*, t. XIV, *Przemysł włókienniczy*, Warszawa 1928, s. 30, gdzie stratę oszacowano dokładnie na 186 341 803 rb. złotych.

⁸ *M. Łapa, A. Gruszecka-Tieśluk*, *Raport*, s. 12.

⁹ *D.H. Aldcroft*, *Europe's Third World*, s. 106–107; *J. Wołkonowski*, *Stan rzemiosła w województwach północno-wschodnich II RP w okresie międzywojennym*, *Spółceństwo i Ekonomia* 2016, Nr 2 (6), s. 8.

¹⁰ *K. Zapolska*, *Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2019, t. XVIII, z. 2, s. 269.

¹¹ *Ibidem*, przypis 4.

¹² *J. Waldoch*, *Zarząd komisaryczny w wielkich miastach II Rzeczypospolitej*. *Studium historyczno-prawne*, Gdańsk 2020, s. 33, 219 i n.

spekulacją, lichwą, brakiem żywności oraz opału¹³. Państwo przejmowało kluczowe dla gospodarki zakłady – kopalnie, petrochemie, huty, warzelnie soli, kolej (z wyjątkiem części kolei prywatnych), pocztę i telegraf, a także lasy, stając się także monopolistą w takich branżach produkcyjnych, jak spirytusowa, tytoniowa i solna¹⁴. Kolejne fazy rozwoju gospodarczego wiążą się z wydarzeniami na polskim i światowym rynku – z kryzysem inflacyjnym (1924–1926), Wielkim Kryzysem Gospodarczym (1929–1935) i występującymi po nich okresami wzrostu¹⁵.

W ustawodawstwie II Rzeczypospolitej zabrakło odniesienia *expressis verbis* do wolności gospodarczej, utożsamianej wówczas z wolnością przemysłową¹⁶. Pośrednio wynikała ona z katalogu wolności obywatelskich¹⁷, ponieważ wiązała się z wolnością przemieszczania się, wyboru zatrudnienia oraz poszanowaniem własności, co natomiast znalazło swoje miejsce w konstytucji z 17.3.1921 r.¹⁸ Prawu do własności poświęcono art. 99 konstytucji, w którym wskazano, iż jest to „jedna z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego”, zapewniając jednocześnie „mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia¹⁹. W art. 101 stwierdzono natomiast, że: „Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiadania się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności”²⁰. Wynika z tego, że zasada wolności gospodarczej wypływa pośrednio z art. 101 oraz uzupełniających go art. 99, a także art. 68, traktującego o powołaniu samorządu gospodarczego²¹.

Ustawodawstwo przemysłowe wymagało ujednoczenia, na co uwagę zwrócił Sejm Ustawodawczy w 1919 r. w swojej rezolucji, a niezależnie od tego prace nad odpowiednim aktem prowadziło Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Projekt ustawy spotkał się z szeroką krytyką izb gospodarczych, ponieważ, generalnie rzecz ujmując, nie odpowiadał oczekiwaniom strony zainteresowanej, która wskazywała m.in. na nieuwzględnienie w projekcie zasady wolności gospodarczej oraz krytykowała katalog profesji podlegających koncesjonowaniu. Projekt zmieniono, dając zadość niektórym postulatom i 29.4.1925 r. przekazano go Sejmowi. Dopiero rok później, 3.2.1926 r. Komisja Przemysłowo-Handlowa roz-

¹³ T. Włudyka, *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 60.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Łapa, A. Gruszecka-Tieśluk, Raport, s. 14.

¹⁶ K. Zapolska, *Ewolucja*, s. 269.

¹⁷ J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013, s. 3.

¹⁸ Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹⁹ *Ibidem*, art. 99.

²⁰ *Ibidem*, art. 101.

²¹ *Ibidem*, art. 68; K. Zapolska, *Ewolucja*, s. 269.

poczęła debatę nad projektem, której nie dokończono, ponieważ w lipcu 1926 r. projekt został wycofany z Sejmu. Przeredagowano go na rozporządzenie prezydenta, poddano ponownej ankiecie i w listopadzie 1926 r. przekazano Ministerstwu Sprawiedliwości oraz Radzie Prawniczej do zaopiniowania. Ta jednak nie podjęła się zadania z powodu natłoku obowiązków, przez co wyręczyło ją Biuro Prawne Rady Ministrów. Tak opracowany projekt w formie rozporządzenia został przedłożony prezydentowi do podpisu²².

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7.6.1927 r. o prawie przemysłowym²³, było aktem o doniosłym znaczeniu, któremu za wzór posłużyły austriackie oraz niemieckie rozwiązania prawne w tej materii²⁴. Był to też pierwszy akt, który nie tylko odpowiadał na pilną potrzebę unifikacji prawa przemysłowego, ale również wprowadzał definicję „przemysłu” uznając, iż jest to „wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe”²⁵. W art. 2 zawarto katalog 22 obszarów działalności, które nie były przemysłem w rozumieniu rozporządzenia i nie podlegały jego przepisom²⁶. Po raz pierwszy w prawodawstwie pojawił się także obowiązek zgłoszenia wszelkiej działalności gospodarczej władzom przemysłowym, nawet gdy nie podlegały one koncesji²⁷.

Generalnie przemysł ujęto w czterech kategoriach: przemysł ze stałą siedzibą, przemysł okrężny, targi gminne oraz rzemiosło²⁸. Działalność funkcjonująca w tych obszarach podlegała ograniczeniom, które można podzielić na trzy rodzaje: a) policyjne, wynikające z podlegania tzw. policji przemysłowej, którą tworzyły przepisy ustaw sanitarnych, weterynaryjnych, ogniowych, budowlanych i innych, b) reglamentacyjne, którymi objęto 13 rodzajów działalności gospodar-

²² S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe 1927–1939*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2011, t. 11, Nr 2, s. 208–210; P. Fiedorczyk, *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej*, [w:] T. Guz, J. Gluchowski, M.R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, Warszawa 2013, s. 756.

²³ Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468.

²⁴ S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe*, s. 207; S. Kwiecień, *Prawo przemysłowe*, [w:] R. Jastrzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 312.

²⁵ Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468, art. 1.

²⁶ *Ibidem*, art. 2.

²⁷ *Ibidem*, art. 7.

²⁸ M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecnictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 145; Na temat rzemiosła w II RP m.in. w: J. Wołkonowski, *Stan rzemiosła w województwach północno-wschodnich II RP w okresie międzywojennym*, *Społeczeństwo i ekonomia* 2016, Nr 2 (6), s. 9–10; Z. Landau, *Położenie rzemiosła w Polsce w latach wielkiego kryzysu gospodarczego (1930–1935)*, *Kwartalnik Historyczny* 1977, Nr 1, s. 57–71.

czych koncesjonowanych, a także c) podmiotowe, wymagające od osoby podejmującej działalność legitymowaniem się dowodem uzdolnienia zawodowego²⁹. Enumeratywne wyliczenie działalności objętych koncesją nie miało charakteru zamkniętego, a katalog ten mógł zostać skrócony „z ważnych powodów natury gospodarczej” na mocy rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu („w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami” i po zaopiniowaniu przez izby przemysłowo-handlowe oraz izby rzemieślnicze)³⁰. Cechą charakterystyczną przyznawania koncesji była ograniczona uznaniowość stosowana przez władzę przemysłową I instancji³¹, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem odmowa udzielenia koncesji wymagała zaopiniowania przez właściwą izbę przemysłowo-handlową i przede wszystkim musiała wynikać z interesu publicznego lub bezpieczeństwa państwa, zatem organ dokonywał swobodnej oceny wyłącznie w tych ramach³².

Przykładową koncesją, z którą wiązało się wiele kontrowersji było pozwolenie na przewóz osób i organizację transportu autobusowego w Wilnie, o co w 1931 r. starały się dwa podmioty: Spółdzielnia Właścicieli Autobusów Miejskich w Wilnie oraz szwajcarsko-polska firma „Arbon”. Koncesję przyznawano po zakończeniu swego rodzaju konkursu ofertowego. Przed oferentami stawiano jednak coraz to nowsze wymogi, dyskwalifikując tym samym przewoźników zrzeszonych w Spółdzielni³³. Rada Miejska Wilna poleciła Magistratowi podpisanie umowy z firmą Arbon, w imieniu której zadanie realizować miała spółka córka Towarzystwo Miejskich i Międzymiastowych Komunikacji Autobusowych w Warszawie (w skrócie TOMMAK)³⁴. Pikanterii sprawie nadały późniejsze rewelacje odkryte przez jeden z wileńskich dzienników, w którym opisano, że członkami Rady Nadzorczej spółki zostali: prezydent miasta, kierownik Oddziału Samochodowego *Kazimierz Krukowski*, a także *Ludwik Szwy-*

²⁹ *J. Grabowski*, Prawne granice wolności gospodarczej, [w:] *E. Giszter* (red.), Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Katowice 1992, s. 68.

³⁰ Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468; art. 12.

³¹ *P. Fiedorczyk*, Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *M. Szyszkowska* (red.), Prawo a dzieje państwa i ustroju, Białystok 1996, s. 148.

³² Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468, art. 10.

³³ *W. Wołkanowski*, Wilno TO-MMA-Klawo, czyli rzecz o komunikacji miejskiej (1), [w:] <http://www.wilnoteka.lt/artukul/wilno-mma-klawo-czyli-rzecz-o-komunikacji-miejskiej-1> (data dostępu: 2.2.2021 r.), gdzie szerzej na temat oferentów oraz skandalu dotyczącego powiązań prominentów w administracji publicznej z firmą Arbon.

³⁴ Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie (Lietuvos centrinis valstybės archyvas, dalej LCVA), f. 64, ap. 20, b. 318, Protokół posiedzenia Rady Miejskiej m. Wilna z dnia 28 maja 1931 roku, k. 125–127.

kowski – dyrektor Banku Gospodarstwa Krajowego w Wilnie. Okazało się, że TOMMAK faktycznie powołał ich do swojego organu nadzorczego, jednak, jak utrzymywał prezydent, bez zgody samych zainteresowanych³⁵. Ta afera, ale także wykryte inne nieprawidłowości w funkcjonowaniu Magistratu zmusiły prezydenta *Józefa Folejewskiego* do dymisji.

Ograniczenie wolności przemysłowej było wyraźnie dostrzegalne na przykładzie działalności niekoncesjonowanych. Przedsiębiorców zobligowano do uzyskania uprawnienia przemysłowego na podstawie zgłoszenia, którego odbiór powinien zostać bezzwłocznie potwierdzony przez organ, odnotowujący następnie zgłoszenie w odpowiednim rejestrze³⁶. Obowiązek zgłoszenia budził kontrowersje, uważano bowiem, iż godzi w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej³⁷. Przepisy rozporządzenia dawały również szerokie pole do ich interpretacji, nie określając wprost, czy uprawnienie przemysłowe uzyskiwano w momencie przekazania zgłoszenia, czy dopiero po wpisie do rejestru. Co istotne, brak uwzględnienia przedsiębiorstwa w rejestrze mógł skutkować wstrzymaniem pracy zakładu przemysłowego lub zajęciem towarów i narzędzi³⁸. Dawało to przestrzeń do nadużyć, nie określono bowiem postępowania w przypadku niewpisania podmiotu do rejestru przez odpowiedzialnego za to urzędnika³⁹. Rozporządzenie Prezydenta RP było kilkakrotnie nowelizowane, po raz ostatni w 1934 r.⁴⁰

Zmiana kursu polityki państwa po 1926 r. była wyraźna. Nastąpiło wzmocnienie władzy wykonawczej oraz centralnej względem organów niższego stopnia, np. organów samorządowych. Dostrzegalne jest to także w kontekście analizowanego zagadnienia, któremu nie poświęcono miejsca także w kolejnej konstytucji z 1935 r.⁴¹. Co więcej, nie tak wyraźne, jak w przypadku konstytucji z 1921 r., jest pośrednie wyływanie zasady wolności gospodarczej z treści jej przepisów. Tę można byłoby wywieść z art. 4, ust. 2, w którym stwierdzono, że „państwo zapewnia mu [społeczeństwu – J.W.] swobodny rozwój, a gdy tego

³⁵ LCVA, f. 64, ap. 20, b. 327, mszp., Pismo prezydenta J. Folejewskiego do Rady Miejskiej z 28.1.1932 r., k. 16.

³⁶ Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468; art. 7.

³⁷ *M. Lewy*, Kilka uwag z powodu „Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie przemysłowym” z dnia 7 czerwca 1927 roku., *Gazeta Sądowa Warszawska*, Warszawa, 18 VII 1927, Nr 29, s. 393.

³⁸ Dz.U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468; art. 140.

³⁹ *M. Lewy*, Kilka uwag, s. 395.

⁴⁰ Dz.U. z 1934 r. Nr 40, poz. 350.

⁴¹ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki⁴². Z konstytucji wynikało także, że państwo „roztacza opiekę nad pracą”, stanowiącą „podstawę rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej”⁴³. Utrzymano także istnienie samorządu gospodarczego, zbudowanego z izb rolniczych, przemysłowo-handlowych, rzemieślniczych, pracy, wolnych zawodów i innych zrzeszeń⁴⁴. Warto jednak przytoczyć art. 10, zgodnie z którym „żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach. W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu”⁴⁵. Badacze zagadnienia działalności gospodarczej wskazują na ograniczanie wolności w tym zakresie na rzecz etatyzmu⁴⁶, niektórzy stwierdzają wprost, że po 1935 r. wolność gospodarcza zniknęła z polskiego porządku prawnego, aby powrócić dopiero 1989 r.⁴⁷. W okresie dwudziestolecia międzywojennego wielu teoretyków krytycznie wypowiadało się na temat tworzenia przedsiębiorstw komunalnych, które kojarzone były z etatyzmem, przez co hamowano przedsiębiorczość prywatną i naruszano zasadę wolnej konkurencji⁴⁸.

3. Ustawodawstwo w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Polska po II wojnie światowej (faktycznie jeszcze w jej trakcie – 1944 r.) znalazła się w nowej rzeczywistości politycznej, społecznej oraz prawnej, determinowanej wpływami Związku Radzieckiego. Modelując nowy ustrój państwa zerwano z ideą wolności gospodarczej, zastępując ją gospodarką centralnie kierowaną. Uczyniono to na podstawie wielu aktów prawnych – dekretów oraz ustaw, które otworzyły możliwość nacjonalizacji majątku prywatnego, w tym gospodarstw rolnych, fabryk i innych przedsiębiorstw. Prezydenckie rozporządzenie z 1927 r. nadal obowiązywało, było jednak zmieniane, aż w końcu w 1972 r. je uchylono⁴⁹. Należy podkreślić, iż jego obowiązywanie w tym czasie

⁴² Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 4.

⁴³ *Ibidem*, art. 8.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 76.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 10.

⁴⁶ P. Fiedorczyk, *Administracyjnoprawna regulacja*, s. 754.

⁴⁷ M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, *Studia Ekonomiczne* 2018, Nr 349, s. 139–140.

⁴⁸ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Zakres i formy prawne przedsiębiorczości komunalnej w Polsce międzywojennej i obecnie*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2017, Nr 4 (5), s. 32–33.

⁴⁹ Dz.U. z 1972 r. Nr 23, poz. 164.

było iluzoryczne, a prywatna inicjatywa gospodarcza podlegała daleko idącej regulacji oraz kontroli, ponieważ miała jedynie dopełniać gospodarkę społeczną⁵⁰.

Nowe założenia ustrojowe zostały potwierdzone w konstytucji z 1952 r.⁵¹ Ustawodawca zrezygnował z zasady wolności gospodarczej na rzecz gospodarki planowej, której trzon stanowiły przedsiębiorstwa stanowiące własność społeczną⁵². Podkreślono to w art. 7 pkt 1 wskazując, że: „Polska Rzeczpospolita Ludowa, opierając się na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych”⁵³. Natomiast w art. 7 pkt 2 stwierdzono, że państwo posiada monopol handlu zagranicznego, choć w praktyce monopol w innych obszarach wynikał z przepisów ustaw szczególnych oraz faktycznego stosunku władzy państwowej do sektora działalności nieuspołecznionej, a także promocji spółdzielczości⁵⁴. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) faktyczną ochronę straciła także własność, szczególnie własność środków produkcji⁵⁵.

Początek odwilży w gospodarce można było dostrzec w latach osiemdziesiątych XX w., kiedy to wskutek kryzysu oraz działalności Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” władza centralna poszła w kierunku złagodzenia polityki wewnętrznej, proponując reformy gospodarcze⁵⁶. Przełomowym aktem okazała się ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej⁵⁷, zwana też ustawą *Wilczka*. Autorami aktu był bowiem *Mieczysław Wilczek* oraz premier *Mieczysław Rakowski*, który podczas swoich rządów dążył do wcielenia w życie planu gospodarczego, zakładającego m.in. ożywienie prywatnej działal-

⁵⁰ *M. Błachucki*, Liberalizacja zasad działalności gospodarczej, [w:] *K. Żurkowska* (red.), Transformacja systemowa w Polsce, Warszawa 2010, s. 375.

⁵¹ Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

⁵² *Ibidem*, art. 3, pkt 3.

⁵³ *Ibidem*, art. 7.

⁵⁴ *E. Kosiński*, Aspekt prawny wolności gospodarczej, KPP 2003, Nr 4, s. 22.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 22–23; *Z. Radwański*, Własność osobista w przyszłym polskim kodeksie cywilnym, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1958, Nr 20, z. 1, s. 33. Szerzej na temat własności w PRL w: *M. Buzowicz*, Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944–1956, Wrocławskie Studia Erazmiańskie 2016, t. X, s. 485–503.

⁵⁶ *J. Kaliński*, Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?, Optimum. Studia ekonomiczne 2015, Nr 1 (73), s. 4; *K. Zapolska*, Ewolucja, s. 275.

⁵⁷ Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324.

ności i wprowadzenie na rynek polski kapitału zagranicznego⁵⁸. Celem ustawy było zrównanie w prawach podmiotów prywatnych z państwowymi i spółdzielniami. Wprowadzono także wolność zrzeszania się przedsiębiorstw, ujednociono podatki, umożliwiono zatrudnianie dowolnej liczby pracowników, a przede wszystkim ustawa objęła właścicieli przedsiębiorstw prywatnych obowiązkiem jedynie zgłoszenia działalności do odpowiedniego organu. Kolejna ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych otworzyła drogę kapitałowi zagranicznemu do udziału w rynku polskim, wprowadzając swobodę przepływu zysków, zatrudnienia pracowników, zwolnienie z podatku dochodowego przez trzy lata, a także zniesiono górną granicę wkładu kapitału zagranicznego w spółkę⁵⁹. Wspomniana liberalizacja prawa była istotna, jednak reformy *Wilczka* i *Rakowskiego* nie przesądzały w ogólnym ujęciu o problemie wolności gospodarczej, a za krytycznymi opiniami badaczy należy podkreślić, iż wówczas nadal obowiązywały postanowienia konstytucji z 1952 r., natomiast niezmiennie stanowisko władzy centralnej potwierdzali jej przedstawiciele, traktujący inicjatywę prywatną wyłącznie jako uzupełnienie sektorów gospodarki państwowej⁶⁰. Warto dodać, iż partyjni decydenci przygotowywali się jednocześnie do transformacji ustrojowej, umożliwiając osobom wysoko postawionym przejście majątku państwowego poprzez przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w spółki na mocy ustawy z 24.2.1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁶¹.

Dokonujące się w 1989 r. przeobrażenia ustrojowe wymusiły znowelizowanie konstytucji PRL⁶², w której zasadę wolności gospodarczej ujęto wprost, wyrażając ją w art. 6: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”⁶³. Wskazane ograniczenie wolności gospodarczej znalazło swoje miejsce w uzasadnieniu orzeczenia Najwyższego Trybunału Konstytucyjnego z 1992 r., który wskazał, iż dokonanie ograniczenia wolności w formie ustawy wymaga zaistnienia konieczności ochrony powszechnie uznawanych wartości, stojących ponad wolnością gospodarczą⁶⁴. Zmiany do kon-

⁵⁸ J. Kaliński, *Kiedy zaczęło się*, s. 5.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 6–8.

⁶¹ Dz.U. z 1989 r. Nr 10, poz. 57.

⁶² Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

⁶³ *Ibidem*, art. 1, pkt 4.

⁶⁴ R. Biskup, *Wolność gospodarcza a etyka*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 2005, Nr 8/1, s. 70; Orzeczenie TK z 20.8.1992 r., K 4/92, OTK 1992, poz. 22.

stytucji otworzyły drogę do budowania gospodarki rynkowej poprzez wiele reform, rozpoczętych przez ministra *Leszka Balcerowicza*. Zbliżyły one Polskę do rozwiązań kapitalistycznych państw Europy Zachodniej.

Vom Pluralismus zur Verstaatlichung. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Freiheit in Polen (1918–1989)

Jacek Waldoch

1. Einführung

Wenn man die Geschichte Polens im 20. Jahrhundert im Hinblick auf die Möglichkeit der Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit betrachtet, kann sich allgemein herausstellen, dass die wirtschaftliche Freiheit nicht immer als eines der Grundelemente im Katalog der Freiheitsrechte behandelt wurde. Ursprünglich akzeptiert, wurde sie jedoch mit der Zeit vom Gesetzgeber mit Abneigung oder sogar Feindseligkeit behandelt. Diese Freiheit, als eine Kraft angesehen, wartete darauf, nach Jahren der Teilung, Besetzung und späteren kommunistischen Herrschaft freigesetzt zu werden, was die Annahmen der Physiokratie bestätigte, der zufolge die Gewerbefreiheit ein Teil der natürlichen Rechte¹ ist und eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

Ziel dieser Veröffentlichung ist es, die wichtigsten Änderungen im polnischen Recht von der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Polens im Jahre 1918 bis zur politischen Wende im Jahre 1989 zurückzuverfolgen.

2. Gesetzgebung in der Zweiten Polnischen Republik

Man kann etwas provokant annehmen, dass die Republik Polen nach 1918 besser zu der Vision der Physiokraten des 18. Jahrhunderts passte, die der landwirtschaftlichen Produktion Priorität einräumten², als zu dem modernen kapita-

¹ *Włudyka*, Fizjokratyzm, in: Instytucje gospodarki rynkowej, Smaga/Włudyka (Hrsg.), Warszawa 2012, S. 33.

² *Ibidem*; *Księżyk*, *Ekonomia. Podejście historyczne i prospektywne*, Krakau 2012, S. 17.

listischen System, das auf industrieller Produktion basiert, da über 60% der Bevölkerung des Landes ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft verdienten und über 75% auf dem Land lebten³. Tatsächlich war Polen in dieser Hinsicht im Vergleich zu Westeuropa ein rückständiges Land, worüber der Forscher der Wirtschaftsgeschichte Europas, Derek H. Aldcroft, schrieb, indem er Polen zu den Ländern der "europäischen Dritten Welt" zählte⁴. Es sollte jedoch betont werden, dass dies weitgehend auf historische Bedingungen zurückzuführen ist⁵. Der Staat bestand damals informell aus Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand, deren Entstehung als Folge der Teilungen Polens aufzufassen ist und die umrissene Trennungslinie zwischen Polen "A" und "B" ist bis heute sichtbar. Die Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs hat die wirtschaftliche Lage in diesem Teil Europas erheblich verschlechtert und sich auf Handwerk, Handel und Produktion ausgewirkt⁶. Besonders gravierend waren die Auswirkungen für große Industriestädte wie Łódź, wo die Besatzungsbehörden 1916 einen systematischen Diebstahl von Eigentum im Wert von 186 Millionen Goldrubel begingen⁷. Aus dem Königreich Polen wurden über 150 Fabriken und 70 Tausend Arbeiter weggeführt⁸, wobei das Land auch seiner Rohstoffe beraubt wurde. Das Problem betraf daher alle Gebiete, die später innerhalb der Grenzen des neuen polnischen Staates lagen⁹. Dieser erbte mehrere Rechtssysteme¹⁰ in Bezug auf die Organisation der Wirtschaft, hauptsächlich aber der Industrie¹¹, de-

³ *Łapa/Gruszecka-Tieśluk*, Raport. Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki 1918–1939, Warszawa 2018, S. 9.

⁴ *Aldcroft*, *Europe's Third World: The European Periphery in the Interwar Years*, London 2006.

⁵ *Danowska-Prokop*, Polityka gospodarcza pierwszego dziesięciolecia II Rzeczypospolitej w ocenie polskich ekonomistów, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 2018, Nr. 367, S. 48–49.

⁶ *Dworecki*, Poznań i poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939, Posen 1994, S. 197–198.

⁷ Sprawozdanie Komisji Ankietowej badania warunków i kosztów produkcji oraz wymiany, Bd. XIV, *Przemysł włókienniczy*, Warszawa 1928, S. 30, wo der Verlust genau auf 186 341 803 Goldrubel geschätzt wird.

⁸ *Łapa/Gruszecka-Tieśluk*, Raport, S. 12.

⁹ *Aldcroft*, *Europe's Third World*, S. 106–107; *Wołkonowski*, Stan rzemiosła w województwach północno-wschodnich II RP w okresie międzywojennym, *Spółczeństwo i Ekonomia* 2016, Nr. 2 (6), S. 8.

¹⁰ *Zapolska*, Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2019, Bd. XVIII, z. 2, S. 269.

¹¹ *Ibidem*, Anmerkung 4.

ren Wiederaufbau ein langfristiger Prozess war, der die Unterstützung des Staates und externer Kreditinstitute erforderte¹².

Der Staatsinterventionismus (Etatismus) war während der gesamten Zeit der Zweiten Polnischen Republik spürbar, so dass die wirtschaftliche Freiheit ständig bestimmten Einschränkungen unterworfen war. Die erste Phase der Wirtschaftskonjunktur nach dem Ersten Weltkrieg wird als “Kriegsetatismus” bezeichnet, der sich aus der Notwendigkeit ergab, strategische Maßnahmen zu ergreifen, um große Unternehmen von den Besatzern zurück zu übernehmen, die Produktion wieder aufzunehmen sowie die Bürger vor Spekulationen, Wucher, Mangel an Nahrung und Heizstoff zu schützen¹³. Der Staat übernahm die für die Wirtschaft entscheidenden Betriebseinrichtungen – Bergwerke, petrochemische Anlagen, Eisenhütten, Salzhütten, Eisenbahnen (mit Ausnahme privater Eisenbahnen), Post und Telegraf, sowie Wälder und wurde zu einem Monopolisten in solchen Erzeugungszweigen wie der Spirituosen-, Tabak- und Salzindustrie¹⁴. Die nächsten Phasen wirtschaftlicher Entwicklung hängen mit Ereignissen auf dem polnischen und dem globalen Markt zusammen – der Inflationskrise (1924–1926), der Weltwirtschaftskrise (1929–1935) und den darauffolgenden Wachstumsperioden¹⁵.

In der Gesetzgebung der Zweiten Polnischen Republik fehlte ein *expressis verbis* gegebener Hinweis auf die wirtschaftliche Freiheit, die damals mit der industriellen Freiheit gleichgesetzt wurde¹⁶. Sie ergab sich indirekt aus dem Katalog der Bürgerfreiheiten¹⁷, weil sie sich auf die Freizügigkeit, die Freiheit der Berufswahl und die Achtung des Eigentums bezog, die ihren Platz in der Verfassung vom 17. März 1921 fanden¹⁸. Dem Eigentumsrecht wurde Art. 99 der Verfassung gewidmet, der darauf hinwies, dass es “eine der wichtigsten Grundlagen der Gesellschaftsordnung und des Rechtssystems” ist und gleichzeitig “den Einwohnern, Institutionen und Gemeinschaften den Schutz ihres Eigentums” gewährleistet¹⁹. In Art. 101 wurde jedoch Folgendes festgestellt: “Jedem Bürger steht es frei, seinen Wohn- und Aufenthaltsort innerhalb seines Staates zu wählen, sich innerhalb des Staates umzusiedeln und auszuwan-

¹² *Wałdoch*, Zarząd komisaryczny w wielkich miastach II Rzeczypospolitej. Studium historyczno-prawne, Danzig 2020, S. 33, 219 f.

¹³ *Wludyka*, Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce, Warschau 2008, S. 60.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Łapa/Gruszecka-Tieśluk*, Raport, S. 14.

¹⁶ *Zapolska*, Ewolucja, S. 269.

¹⁷ *Olzewski*, Prawo gospodarcze. Kompendium, Warschau 2013, S. 3.

¹⁸ Gesetzblatt 1921, Nr. 44, Pos. 267.

¹⁹ *Ibidem*, Art. 99.

dern, sowie seine Beschäftigung und Verdienstform zu wählen, sowie sein Eigentum zu übertragen²⁰. Daraus folgt, dass sich das Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit mittelbar aus Art. 101 und Art. 99 ergibt, aber auch aus Art. 68, der von der Errichtung einer berufsständischen Selbstverwaltung handelt²¹.

Die existierende Industriegesetzgebung bedurfte einer Vereinheitlichung, was die Polnische Verfassungsgebende Nationalversammlung in ihrem Beschluss von 1919 hervorhob. Unabhängig davon arbeitete auch das Ministerium für Industrie und Handel an einem entsprechenden Gesetz. Der Gesetzesentwurf wurde von den Wirtschaftskammern weitgehend kritisiert, da er im Allgemeinen nicht den Erwartungen der interessierten Partei entsprach, die unter anderem auf die Außerachtlassung des Prinzips der wirtschaftlichen Freiheit im Gesetzesentwurf hindeutete und den Katalog der konzessionspflichtigen Berufe kritisierte. Um einigen Anforderungen gerecht zu werden, wurde das Projekt geändert und am 29. April 1925 an den Sejm übergeben. Erst ein Jahr später, am 3. Februar 1926, begann der Industrie- und Handelsausschuss eine Debatte über das Projekt, die nicht abgeschlossen wurde, da das Projekt im Juli 1926 aus dem Sejm zurückgezogen wurde. Es wurde in eine Präsidialverordnung umformuliert, erneut einer Umfrage unterzogen und im November 1926 dem Justizministerium und dem Juristenrat zur Stellungnahme vorgelegt. Aufgrund der Pflichtenfülle konnte der Letztere diese Aufgabe jedoch nicht annehmen und wurde daher durch das Rechtsbüro des Ministerrates ersetzt. Der auf diese Weise ausgearbeitete Entwurf wurde in Form einer Verordnung dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt²².

Die Verordnung des polnischen Präsidenten über das Industrierecht vom 7. Juni 1927²³ war ein Akt von großer Bedeutung, der an österreichische und deutsche Rechtslösungen in dieser Hinsicht anlehnte²⁴. Es war auch der erste Akt, der nicht nur auf die dringende Notwendigkeit einer Vereinheitlichung des Industrierechts reagierte, sondern auch eine Definition von "Industrie" einführte und diese als "jede Erwerbstätigkeit oder jedes Unternehmen, das selbstständig und beruflich geführt wird, unabhängig davon, ob es mit Herstellung, Verarbei-

²⁰ Gesetzblatt 1921, Nr 44, Pos. 267, Art. 101.

²¹ *Ibidem*, Art. 68; *Zapolska*, *Ewolucja*, S. 269.

²² *Kwiecień*, *Polskie prawo przemysłowe 1927–1939*, *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2011, Bd. 11, Nr. 2, S. 208–210; *Fiedorczyk*, *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej*, in: *Guz/Głuchowski/Pałubska* (Hrsg.), *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, *Warschau* 2013, S. 756.

²³ Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468.

²⁴ *Kwiecień*, *Polskie prawo przemysłowe*, S. 207; *Kwiecień*, *Prawo przemysłowe*, in: *Jastrzębski* (Hrsg.) *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, *Warschau* 2019, S. 312.

tung, Handel oder Serviceleistungen verbunden ist²⁵ darstellte. In Art. 2 war ein Katalog von 22 Tätigkeitsbereichen enthalten, die keine Industrie im Sinne der Verordnung waren und deren Bestimmungen nicht unterlagen²⁶. Zum ersten Mal führte die Gesetzgebung auch die Verpflichtung ein, jede wirtschaftliche Tätigkeit bei den Industriebehörden zu melden, auch solche, die nicht konzessionspflichtig ist²⁷.

Die Industrie wurde im Allgemeinen in vier Kategorien eingeteilt: Industrie mit einem festen Sitz, Industrie mit keinem festen Sitz, kommunale Messen und Handwerk²⁸. Die Aktivitäten in diesen Bereichen unterlagen Einschränkungen, die in drei Arten unterteilt werden können: a) polizeiliche, die sich aus der Unterwerfung unter die sogenannte Industriepolizei ergeben, die durch Bestimmungen der Sanitär-, Veterinär-, Feuer-, Bau- und anderer Gesetze geschaffen wurde, b) rationierende, die dreizehn Arten konzessionspflichtiger Wirtschaftsaktivitäten umfassten, sowie c) subjektive, die von der Person, die die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit beabsichtigte, einen Nachweis der fachlichen Eignung forderte²⁹. Eine enumerative Aufzählung konzessionspflichtiger Wirtschaftsaktivitäten war jedoch nicht geschlossen und der Katalog konnte "aus wichtigen wirtschaftlichen Gründen" im Rahmen der Verordnung des Ministers für Industrie und Handel ("in Absprache mit den zuständigen Ministern" und nach Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern) gekürzt werden³⁰. Ein charakteristisches Merkmal der Konzessionserteilung war das eingeschränkte Ermessen, das durch die erstinstanzliche Industriebehörde ausgeübt wurde³¹. Jede Verweigerung der Konzessionserteilung bedurfte nämlich gemäß der Verordnung einer Stellungnahme der zuständigen Industrie- und Handelskammer und musste vor al-

²⁵ Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468, Art. 1.

²⁶ *Ibidem*, Art. 2.

²⁷ *Ibidem*, Art. 7.

²⁸ *Etel*, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym, Warschau 2012, S. 145; über Gewerbe in der Zweiten Polnischen Republik u.a. in: *Wołkonowski*, Stan rzemiosła w województwach północno-wschodnich II RP w okresie międzywojennym, Społeczeństwo i ekonomia 2016, Nr. 2 (6), S. 9–10; *Landau*, Położenie rzemiosła w Polsce w latach wielkiego kryzysu gospodarczego (1930–1935), *Kwartalnik Historyczny* 1977, Nr. 1, S. 57–71.

²⁹ *Grabowski*, Prawne granice wolności gospodarczej, in: *Giszter* (Hrsg.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Kattowitz 1992, S. 68.

³⁰ Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468, Art. 12.

³¹ *Fiedorczyk*, Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej, in: *Szyszkowska* (Hrsg.), *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, Białystok 1996, S. 148.

lem aus öffentlichem Interesse oder staatlicher Sicherheit resultieren, daher hat die Behörde nur in diesem Rahmen eine freie Beurteilung vorgenommen³².

Eine Beispielskonzession, mit deren Erteilung eine Reihe von Kontroversen verbunden war, war die Genehmigung zur Personenbeförderung und zur Organisation des Busverkehrs in Vilnius, die 1931 von zwei Unternehmen beantragt wurde: der Genossenschaft der Stadtbusbesitzer in Vilnius und der polnisch-schweizerischen Firma "Arbon". Die Konzession wurde nach Abschluss einer Art Ausschreibungswettbewerb erteilt. Die Bieter wurden jedoch mit immer neueren Anforderungen konfrontiert, wodurch die in der Genossenschaft verbundenen Beförderer disqualifiziert wurden³³. Der Stadtrat von Vilnius beauftragte den Magistrat, einen Vertrag mit Arbon zu unterzeichnen, in dessen Auftrag die Tochtergesellschaft Towarzystwo Miejskich i Międzymiastowych Komunikacji Autobusowych (abgekürzt als TOMMAK) in Warschau die Aufgabe ausführen sollte³⁴. Dem Fall wurde durch spätere Sensationen, die von einer Vilniuser Tageszeitung aufgedeckt wurden, eine gewisse Pikanterie verliehen. In der Zeitung wurde nämlich geschrieben, dass der Bürgermeister der Stadt, der Leiter der Automobilabteilung, *Kazimierz Krukowski* und *Ludwik Szwykowski* – der Direktor der Bank Gospodarstwa Krajowego in Vilnius Aufsichtsratsmitglieder in der Gesellschaft wurden. Es stellte sich heraus, dass TOMMAK sie tatsächlich in den Aufsichtsrat berief, jedoch, wie der Bürgermeister behauptete, ohne die Zustimmung der betreffenden Parteien³⁵. Dieser Skandal sowie aufgedeckte weitere Unregelmäßigkeiten in der Arbeitsweise des Magistrats zwangen den Bürgermeister *Józef Folejewski* zum Rücktritt.

Die Einschränkung der Industriefreiheit war am Beispiel der nicht konzessionspflichtigen Tätigkeiten deutlich sichtbar. Die Unternehmer wurden verpflichtet, aufgrund einer Mitteilung eine Industrieberechtigung zu bekommen. Der Erhalt der Mitteilung sollte von der Behörde unverzüglich bestätigt und anschließend in das entsprechende Register eingetragen werden³⁶. Die Meldepflicht war umstritten. Man glaubte nämlich, dass sie gegen die Gewerbefreiheit

³² Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468, Art. 10.

³³ *Wolkanowski*, Wilno TO-MMA-Klawo, czyli rzecz o komunikacji miejskiej (1), in: <http://www.wilnoteka.lt/artukul/wilno-mma-klawo-czyli-rzecz-o-komunikacji-miejskiej-1> (letzter Abruf: 02.02.2021) – hier mehr zu den Bietern und dem Skandal im Zusammenhang mit den Verbindungen der Prominenten der staatlichen Verwaltung mit der Firma Arbon.

³⁴ Zentrales Staatsarchiv in Vilnius (Lietuvos centrinis valstybės archyvas, weiter LCVA), f. 64, ap. 20, b. 318, Protokoll zu der Sitzung des Stadtrates der Stadt Vilnius vom 28. Mai 1931, k. 125–127.

³⁵ LCVA, f. 64, ap. 20, b. 327, Typoskript, Schreiben des Präsidenten J. Folejewski vom 28. Januar 1932 an den Stadtrat, k. 16.

³⁶ Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468, Art. 7.

verstoße³⁷. Die Bestimmungen der Verordnung gaben auch einen weiten Spielraum für ihre Auslegung, ohne direkt anzugeben, ob die Industrieberechtigung bereits zum Zeitpunkt der Einreichung der Mitteilung oder erst nach deren Eintragung in das Register erlangt wurde. Wichtig ist, dass die Nichteintragung des Unternehmens in das Register zur Einstellung des Betriebs in dem Industriewerk oder zur Beschlagnahme von Waren und Werkzeugen führen konnte³⁸. Dies schuf einen Raum für Missbräuche, weil für den Fall, dass der zuständige Beamte ein Unternehmen nicht in das Register eingetragen hat, kein Verfahren festgelegt wurde³⁹. Die Verordnung des Präsidenten der Republik Polen wurde mehrmals novelliert, zuletzt im Jahre 1934⁴⁰.

Die Änderung der staatlichen Politik nach 1926 war eindeutig. Die Exekutive im Allgemeinen und die Zentralmacht gegenüber der untergeordneten Behörden, z. B. der Selbstverwaltungsstellen, wurden gestärkt. Dies macht sich auch im Zusammenhang mit dem analysierten Thema bemerkbar, das in der nächsten Verfassung von 1935 ebenfalls nicht behandelt wurde⁴¹. Darüber hinaus ist die indirekte Quelle des Prinzips der wirtschaftlichen Freiheit im Inhalt ihrer Bestimmungen nicht so selbstverständlich wie im Fall der Verfassung von 1921. Man könnte ihn aus Art. 4 Abs. 2 herleiten, in dem festgestellt wurde, dass "der Staat ihr [der Gesellschaft – J.W.] freie Entwicklung gewährleistet, und wenn das Gemeinwohl dies erfordert, gibt er ihr die Richtung oder regelt ihre Bedingungen"⁴². Die Verfassung wies auch darauf hin, dass der Staat "die Arbeit in seine Obhut nimmt", die "die Grundlage für die Entwicklung und Macht der Republik Polen"⁴³ ist. Die Existenz einer berufsständischen Selbstverwaltung, bestehend aus Kammern für Landwirtschaft, Industrie und Handel, Handwerk, Arbeit, freie Berufe und aus anderen Verbänden, wurde ebenfalls aufrechterhalten⁴⁴. Es lohnt sich jedoch, Art. 10 zu zitieren: "keine Handlung darf den Zwecken des Staates zuwiderlaufen, die in seinen Gesetzen zum Ausdruck gebracht wurden. Im Falle von Widerstand wendet der Staat Zwangsmaßnahmen an"⁴⁵.

³⁷ Lewy, Kilka uwag z powodu „Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie przemysłowym” z dnia 7 czerwca 1927 roku., *Gazeta Sądowa Warszawska*, Warschau, 18 VII 1927, Nr. 29, S. 393.

³⁸ Gesetzblatt 1927, Nr. 53, Pos. 468, Art. 140.

³⁹ Lewy, Kilka uwag, S. 395.

⁴⁰ Gesetzblatt 1934, Nr. 40, Pos. 350.

⁴¹ Gesetzblatt 1935, Nr. 30, Pos. 227.

⁴² *Ibidem*, Art. 4.

⁴³ *Ibidem*, Art. 8.

⁴⁴ *Ibidem*, Art. 76.

⁴⁵ *Ibidem*, Art. 10.

Forscher auf dem Gebiet der Wirtschaftstätigkeit weisen auf die diesbezügliche Einschränkung der Freiheit zugunsten des Etatismus hin⁴⁶, einige sagen direkt, dass die wirtschaftliche Freiheit nach 1935 aus der polnischen Rechtsordnung verschwunden ist, um erst im Jahre 1989 wieder aufzutreten⁴⁷. In der Zwischenkriegszeit kritisierten viele Theoretiker die Gründung kommunaler Unternehmen, die mit dem Etatismus assoziiert wurden, wodurch das private Unternehmertum behindert und das Prinzip des freien Wettbewerbs verletzt wurde⁴⁸.

3. Gesetzgebung in der Volksrepublik Polen

Nach dem Zweiten Weltkrieg (und tatsächlich noch während des Zweiten Weltkriegs – 1944) befand sich Polen in einer neuen politischen, sozialen und rechtlichen Realität, die vom Einfluss der Sowjetunion bestimmt wurde. Bei der Modellierung des neuen Staatssystems wurde die Idee der wirtschaftlichen Freiheit gebrochen und durch eine zentral geleitete und verwaltete Wirtschaft ersetzt. Dies geschah auf der Grundlage einer Reihe von Rechtsakten – Dekreten und Gesetzen, die die Möglichkeit der Verstaatlichung von Privateigentum eröffneten, einschließlich landwirtschaftlicher Betriebe, Fabriken und anderer Unternehmen. Die Präsidialverordnung von 1927 war noch in Kraft, wurde jedoch geändert, bis sie 1972 endgültig aufgehoben wurde⁴⁹. Es sollte betont werden, dass ihre Anwendung zu dieser Zeit illusorisch war und die private Wirtschaftsinitiative einer weitreichenden Rationierung und Kontrolle unterlag, da sie nur die verstaatlichte Wirtschaft ergänzen sollte⁵⁰.

Die neuen Systemannahmen wurden in der Verfassung von 1952 bestätigt⁵¹. Der Gesetzgeber trat vom Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit zugunsten der Planwirtschaft zurück, deren Kern Unternehmen im Gesellschaftsbesitz bildeten⁵². Dies wurde in Art. 7 Punkt 1 hervorgehoben, in dem auf Folgendes hingewiesen wird: „die Volksrepublik Polen, die sich auf sozialisierte Pro-

⁴⁶ Fiedorczyk, *Administracyjnoprawna regulacja*, S. 754.

⁴⁷ Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, *Studia Ekonomiczne* 2018, Nr. 349, S. 139–140.

⁴⁸ Kołaczkowski/Ratajczak, *Zakres i formy prawne przedsiębiorczości komunalnej w Polsce międzywojennej i obecnie*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2017, Nr. 4 (5), S. 32–33.

⁴⁹ *Gesetzblatt* 1972, Nr. 23, Pos. 164.

⁵⁰ Blachucki, *Liberalizacja zasad działalności gospodarczej*, in: Żurkowska (Hrsg.) *Transformacja systemowa w Polsce*, Warschau 2010, S. 375.

⁵¹ *Gesetzblatt* 1952, Nr. 33, Pos 232.

⁵² *Ibidem*, Art. 3, Pos. 3.

duktions-, Austausch-, Kommunikations- und Kreditmittel stützt, entwickelt das wirtschaftliche und kulturelle Leben des Landes auf der Grundlage des nationalen Wirtschaftsplans, insbesondere durch die Ausweitung der sozialistischen Staatsindustrie, die ein entscheidender Faktor für die Neugestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse ist⁵³. Jedoch wurde in Art. 7 Punkt 2 festgestellt, dass der Staat das Außenhandelsmonopol besitzt, obwohl sich das Monopol in anderen Bereichen in der Praxis aus den Bestimmungen der Sondergesetze und aus der tatsächlichen Einstellung der Staatsgewalt zum nicht verstaatlichten Sektor und zur Förderung des Genossenschaftswesens ergab⁵⁴. Zur Zeit der Volksrepublik Polen (PRL) ging auch der tatsächliche Schutz des Eigentums, insbesondere des Eigentums an Produktionsmitteln, verloren⁵⁵.

Der Beginn des Tauwetters in der Wirtschaft war in den 1980er Jahren spürbar, als die Zentralregierung infolge der Krise und der Tätigkeit des Unabhängigen Selbstverwalteten Gewerkschaftsbundes „Solidarność“ ihre Innenpolitik lockerte und Wirtschaftsreformen vorschlug⁵⁶. Das bahnbrechende Gesetz war das Gesetz vom 23. Dezember 1988 über die wirtschaftliche Tätigkeit⁵⁷, auch als Wilczek-Gesetz bekannt. Die Urheber des Gesetzes waren Mieczysław Wilczek und der Ministerpräsident Mieczysław Rakowski, der während seiner Regierungszeit nach Umsetzung eines Wirtschaftsplans strebte, in dessen Mittelpunkt unter anderem die Wiederbelebung der privaten Tätigkeit und die Einführung von ausländischem Kapital auf den polnischen Markt standen⁵⁸. Ziel des Gesetzes war es, die Rechte privater Wirtschaftsteilnehmer sowie öffentlicher Einrichtungen und Genossenschaften gleichzustellen. Es wurde ebenfalls die Vereinigungsfreiheit für Unternehmen eingeführt, die Beschäftigung einer beliebigen Anzahl von Arbeitnehmern gestattet und die Steuern wurden vereinheitlicht. Vor allem aber verpflichtete das Gesetz die Eigentümer privater Unternehmen nur dazu, ihre Tätigkeit bei einer dafür zuständigen Behörde anzumelden. Ein weiteres Gesetz vom 23. Dezember 1988 über die Wirtschaftstätigkeit un-

⁵³ Gesetzblatt 1952, Nr 33, Pos. 232, Art. 7.

⁵⁴ Kosiński, Aspekt prawny wolności gospodarczej, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2003, Nr. 4, S. 22.

⁵⁵ *Ibidem*, S. 22–23; Radwański, Własność osobista w przyszłym polskim kodeksie cywilnym, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1958, Nr. 20, z. 1, S. 33. Mehr über Eigentum in der Volksrepublik Polen in: Bużowicz, *Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944–1956*, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, Bd. X, S. 485–503.

⁵⁶ Kaliński, Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?, *Optimum. Studia ekonomiczne* 2015, Nr. 1 (73), S. 4; Zapolska, *Ewolucja*, S. 275.

⁵⁷ Gesetzblatt 1988, Nr. 41, Pos. 324.

⁵⁸ Kaliński, *Kiedy zaczęło się*, S. 5.

ter Beteiligung ausländischer Unternehmen eröffnete dem ausländischen Kapital den Weg zur Teilnahme am polnischen Markt durch die Einführung freien Gewinnflusses, freier Beschäftigung von Arbeitnehmern und der Befreiung von der Einkommensteuer für drei Jahre und durch die Abschaffung der Obergrenze für die Kapitaleinlage durch ausländische Investoren in die Gesellschaft⁵⁹. Die oben erwähnte Liberalisierung des Rechts war wichtig, aber die Reformen von Wilczek und Rakowski haben das Problem der wirtschaftlichen Freiheit nicht allgemein bestimmt, und es sollte entsprechend den kritischen Aussagen der Forscher betont werden, dass die Bestimmungen der Verfassung von 1952 zu diesem Zeitpunkt immer noch in Kraft waren und die unveränderte Position der Zentralmacht bestätigten ihre Vertreter, die die Privatinitiative nur als Ergänzung zu den Sektoren der staatlichen Wirtschaft betrachteten⁶⁰. Erwähnenswert wäre noch, dass sich die parteilichen Entscheidungsträger gleichzeitig auf die politische Wende vorbereiteten und den hochrangigen Personen ermöglichten, das Staatseigentum zu übernehmen, indem sie staatliche Unternehmen gemäß dem Gesetz vom 24. Februar 1989 über bestimmte Bedingungen für volkswirtschaftliche Konsolidierung und Änderung bestimmter Gesetze⁶¹ in Gesellschaften umwandelten.

Die Umwandlung der Staatsordnung, die 1989 stattfand, erzwang eine Novellierung der Verfassung der Volksrepublik Polen⁶², in der das Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit ausdrücklich in Art. 6 formuliert wurde: „Die Republik Polen gewährleistet die Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit ohne Rücksicht auf die Eigentumsform; eine Einschränkung dieser Freiheit darf nur in einem Gesetz beschlossen werden“⁶³. Die angegebene Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit fand ihren Platz in der Begründung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs von 1992, wonach die Einschränkung der Freiheit in einem Gesetz ausschließlich dann beschlossen werden darf, wenn die Notwendigkeit entsteht, die allgemein anerkannten Werte zu schützen, die über der Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit stehen⁶⁴. Die Änderungen der Verfassung eröffneten den Weg zum Aufbau einer Marktwirtschaft durch eine Reihe von Reformen, die von Minister *Leszek Balcerowicz* initiiert wurden. Sie brachten Polen den Lösungen der kapitalistischen Länder Westeuropas näher.

⁵⁹ *Kaliński*, *Kiedy zaczęło się*, S. 5.

⁶⁰ *Ibidem*, S. 6–8.

⁶¹ Gesetzblatt 1989, Nr. 10, Pos. 57.

⁶² Gesetzblatt 1989, Nr. 75, Pos. 444.

⁶³ *Ibidem*, Art. 1, Pos. 4.

⁶⁴ *Biskup*, *Wolność gospodarcza a etyka*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 2005, Nr. 8/1, S. 70; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 20.08.1992, K 4/92, OTK 1992, Pos. 22.