

*Recenzja opracowania pt.:*  
*„Reglamentacja gospodarki*  
*w latach 1989-2001”*

*Marek Fiedoruk*

*współpraca Agnieszka Kozieł*

*pod kierunkiem Jana A. Stefanowicza*

*Przewodniczącego Komisji Prawa Gospodarczego*

*Centrum im. Adama Smitha*



Warszawa 2002 r.

## **Wstęp**

Celem recenzowanego opracowania jest przedstawienie procesu zmian w zakresie reglamentacji gospodarki w czasie od rozpoczęcia transformacji ustrojowej tj. w latach 1989 - 2001. Opracowanie składa się z trzech części:

część I – synteza,

część II – tablice syntetyczne

część III – tablice i dokumenty źródłowe.

Autor starał się dokonać porównania stanów reglamentacji w czterech wybranych latach: 1989, 1993, 1997 i 2001. Dla celów wyżej wymienionego porównania autor przyjął podział na dziesięć rodzajów reglamentacji: koncesje, zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, dopuszczenia produktów i wyrobów do obrotu, dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji, limitowanie produkcji, licencje na prowadzenie działalności gospodarczej, zawody ze szczególnymi uprawnieniami, kontrola cen, ograniczenia rynku pracy. Pierwszych siedem z wyżej wymienionych rodzajów reglamentacji zostało porównanych poprzez wskazanie ich liczby w latach 1989, 1993, 1997 i 2001. Dla potrzeb ustalenia liczby poszczególnych rodzajów reglamentacji, w poszczególnych wybranych latach autor opracowania posługuje się pojęciem „obszarów gospodarki”. Niektóre z obszarów zostały świadomie pominięte przy ustalaniu ilości wyżej wymienionych rodzajów reglamentacji; przy czym jak przyczynę tego pominięcia podaje się fakt, iż są one albo „mało ważące w stosunku do uwzględnionych albo nie budzące wątpliwości co do zasadności ich reglamentacji, albo wynikające z umów międzynarodowych”.

Część druga opracowania - Tablice syntetyczne - przedstawia obszary reglamentacji w rozbiciu na ilość poszczególnych rodzajów reglamentacji obowiązujących w

wybranych latach (7 rodzajów reglamentacji) oraz wskazanie obszarów reglamentacji bez rozbicia na poszczególne lata (ujęcie zbiorcze w okresie od 1989 do 2001 r.).

Tablice i dokumenty źródłowe (część III opracowania) stanowią zestawienie podstawowych aktów prawnych regulujących rodzaje reglamentacji w odniesieniu do obszarów reglamentacji (wybór przepisów wraz z przytoczeniem ich brzmienia) oraz szczegółową analizę rozwiązań prawnych rynku pracy stwarzających bariery dla zatrudniania.

## **Uwagi**

### A. część I – synteza

1. Recenzowane opracowanie zdaje się nie do końca osiągać cele zamierzone przez autora. Na wstępie należy zauważyć, że przyjęty podział reglamentacji gospodarki na dziesięć rodzajów reglamentacji jest niepełny. Nie uwzględniono tu zgód, upoważnień i limitowania obrotu z zagranicą (kontyngenty, plafony). Za pomocą tych instrumentów reglamentacji swoboda gospodarcza również jest ograniczana. Spośród zgód wymienić można, z różnych obszarów, choćby:

- zgodę na dokonanie naprawy lub modernizacji urządzenia technicznego (art. 17 ustawy z 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym),
- zgodę na połączenie przez przeniesienie majątku banku na inny bank w zamian za akcje (art. 124 ust. 3 ustawy z 29.09.1997 r. Prawo bankowe),
- zgodę na utworzenie spółki czy zrzeszenia przez instytucje filmowe (art. 27 ustawy z 16.07.1987 r. o kinematografii).

Z kolei z upoważnień wymienić można:

- upoważnienie do przeprowadzanie badań technicznych (art. 84 ustaw z 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym),
- upoważnienie do wykonywania określonych czynności obrotu dewizowego i związanych z nimi rozliczeń; dokonywanie skupu i sprzedaży walut obcych i dewiz przez inne niż banki osoby prawne oraz podmioty nie będące osobami prawnymi (art. 99 i 99a ustawy Prawo bankowe - od 1 października 2002 roku przepisy te nie obowiązują),
- upoważnienie do prowadzenia pośrednictwa pracy lub kierowania do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych przez inne niż urzędy pracy organy, organizacje lub instytucje (art. 37 ustawy z 14.12.1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu);

Nieuwzględnienie tych rodzajów oddziaływania przez państwo na gospodarkę powoduje, że obraz stanu reglamentacji w recenzowanym opracowaniu nie może być uznany za pełny, co jednak nie wpływa w sposób bardzo istotny na ogólny obraz reglamentacji.

2. Kluczowym zagadnieniem dla oceny stanu reglamentacji gospodarki jest zidentyfikowanie zakresu, w którym gospodarka nie jest wolna, tzn. identyfikację tych wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, które są objęte reglamentacją. Dla celów porównania stanu i sposobów realizacji reglamentacji gospodarki w poszczególnych latach należałoby całą gospodarkę podzielić na obszary i następnie określać poszczególne obszary jako wolne albo objęte reglamentacją. Opracowanie zostało jednak sporządzone od drugiej strony, wprawdzie autor posługuje się pojęciem obszaru gospodarki, jednakże nie definiuje tego pojęcia i raczej utożsamia je z pojęciem obszaru reglamentacji (przy tym nie jest konsekwentny, o czym będzie

mowa dalej). Przyjęcie takiej metody powoduje, że wynikiem opracowania będzie nie tyle określenie stanu reglamentacji gospodarki, co określenie liczby i sposobów realizacji koncesji, zezwoleń, licencji albo innych instrumentów ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Można sobie łatwo wyobrazić dwie gospodarki: pierwszą, w której jeden jej obszar np. działalność wytwórcza obejmująca połowę rodzajów działalności byłaby objęta jedną koncesją oraz gospodarkę, w której jedna czwarta wszystkich rodzajów działalności byłaby objęta dziesięcioma koncesjami. Przy zidentyfikowaniu obszarów gospodarki z obszarem reglamentacji w pierwszej gospodarce mielibyśmy do czynienia z jednym reglamentowanym obszarem gospodarki, a w drugiej - z dziesięcioma takimi obszarami. W pierwszym przypadku mielibyśmy do czynienia z jedną koncesją, w drugiej z dziesięcioma. Mimo takich wyników, pewnym jest, że to gospodarka druga jest bardziej wolna od pierwszej, mimo tego, że dziesięć jej obszarów jest reglamentowanych, a w pierwszej tylko jeden.

Należy więc rozważyć zdefiniowanie obszarów gospodarki poprzez odwołanie się na przykład do Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) wzorowanej na Europejskiej Klasyfikacji Działalności (EKD). Można również sklasyfikować, tak ustalone obszary gospodarki, w zależności od tego, jaki one mają i miały udział w dochodzie narodowym. Oczywistym jest, że zadanie to wymagałoby dłuższych badań i może zaangażowania interdyscyplinarnego zespołu specjalistów z dziedziny statystyki, ekonomii i prawa. Badania takie może utrudnić nieco fakt, że ustawodawca ustanawiając dziedziny reglamentacji nie opiera się, w szeregu wypadkach na PKD. Niemniej jednak próba zbadania reglamentacji gospodarki według metodologii PKD byłaby bardzo ciekawa i miarodajna w zakresie porównań stanów reglamentacji w

poszczególnych latach i wzajemnego stosunku gospodarek dotkniętych reglamentacją w różnym stopniu.

Z kolei brak odwołania się do PKD mógłby zostać w pewien sposób zrekompensowany poprzez posługiwanie się w opracowaniu przy określaniu obszarów reglamentacji wyłącznie językiem prawnym (językiem ustawodawcy). Ponieważ jednak autor tego nie czyni, powstają istotne wątpliwości co do prawidłowości obliczonych przez niego ilości poszczególnych obszarów reglamentacji.

3. Kolejna, niewielka uwaga, dotyczy przyjętych okresów czasowych dla zbadania stanu reglamentacji – w opracowaniu należałoby wskazać kryterium wyboru lat (można się domyślać, że autorowi chodziło o lata, w których odbywały się wybory parlamentarne (bez uwzględnienia wyborów z 1991 roku). Sformułować należy również uwagę techniczną, że w recenzowanym opracowaniu nie wskazano konkretnych dat, na które oceniany był stan prawny.

4. Należy także wskazać na brak określenia jasnych kryteriów, jakimi posłużył się autor dokonując podziału na obszary uwzględnione oraz pominięte przez niego przy obliczaniu ilości poszczególnych rodzajów reglamentacji. Wprawdzie autor zastrzega, iż „w związku z pominięciami liczby podane na wykresach i na tablicach syntetycznych znajdujących się w dalszej części opracowania należy powiększyć co najmniej o liczby pominiętych obszarów” , to jednakże w takiej sytuacji powstaje pytanie, jaki był cel tworzenia wykresów i tabel syntetycznych bez uwzględnienia tych pominiętych obszarów. Jak wskazuje autor, w opracowaniu uwzględniono 56 obszarów gospodarki, które w latach 1989-2001 objęto zezwoleniami na

prowadzenie działalności gospodarczej. W szczegółowej analizie pominięto 19 obszarów, których wykaz znajduje się na końcu tablicy 2 i 12. Jako uzasadnienie takiego rozwiązania, podaje się sklasyfikowanie pominiętych obszarów jako „nie kwestionowanych przez przedsiębiorców”. Z takim założeniem nie sposób nie polemizować. Do istotnych bowiem postulatów podnoszonych przez przedsiębiorców należy spadek dziedzin i poszczególnych ograniczeń w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności. Do takich, które ograniczają dostęp do rynku i konkurencję, a które przynajmniej wg części przedsiębiorców powinny być zniesione bądź ograniczone, należą także te, które zostały przez autora opracowania pominięte, przykładowo są to:

- produkcja środków ochrony roślin (pkt.4 uwagi tablica 2),
- produkcja suszu paszowego (pkt. 8 uwagi tablica 2),
- międzynarodowy transport drogowy (pkt. 14 uwagi tablica 2),
- pozwolenia wodnoprawne (pkt. 16 uwagi tablica 2),
- eksploatacja złóż torfowych (pkt. 17 uwagi tablica 2).

5. Przyjęty w opracowaniu ogólny podział rodzajów reglamentacji na dwa zasadnicze tj. koncesje i zezwolenia budzi wątpliwości. Nie są rodzajami zezwoleń - jak to ujęto w opracowaniu - pozwolenia, dopuszczenia, limitowanie produkcji, kontyngenty, licencje.

6. W opracowaniu brak jest przedstawienia i omówienia zagadnień związanych z obowiązkami przedsiębiorców w zakresie podejmowania przez nich działalności (rejestracje, zgłoszenia, wpisy, zawiadomienia); w tym głównie z punktu widzenia istniejących barier i ograniczeń. Każdy przedsiębiorca podlega minimum czterem

obowiązkom rejestracyjnym Obowiązkowe rejestracje – zgłoszenia – wpisy to: rejestr przedsiębiorców (KRS) prowadzony przez sądy lub ewidencja działalności gospodarczej prowadzona przez gminy, ZUS, NIP oraz REGON, a ponadto powszechne, dotyczące większości takie jak inspekcja pracy, inspekcja sanitarna.

## B. część II – tablice syntetyczne

W tablicach syntetycznych przyjęto metodę polegającą na wskazywaniu obszarów reglamentacji poprzez ich opis i podanie dla każdego z obszarów łącznej ilości rodzajów reglamentacji przypadających na każdy z nich odpowiednio w kolejnych badanych latach.

1. Weryfikacja powyższego ze stanem prawnym wykazuje, iż zakres opisanych przez autora obszarów reglamentacji nie zawsze odpowiada liczbie przypisanych im z mocy ustawy rodzajów reglamentacji. Przykładowo można wskazać:

W tablicy 1 synteza A. Koncesje w pkt. 1 obszar reglamentacji określono jako: poszukiwanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin, magazynowanie substancji w górotworze, składowanie odpadów w wyrobiskach górniczych, wydobywanie surowców z odpadów pogórnich. Takie opisanie obszaru reglamentacji – 5 obszarów - nie odpowiada wskazanej liczbie koncesji tj. 4 wg stanu na rok 2001 r.; co oznacza, że jeden z obszarów gospodarki został wyłączony z reglamentacji, z układu tabeli nie można się zorientować, którego z obszarów wyłączenie dotyczy. Ponadto pominięto obszar „rozpoznawanie złóż kopalin” jako podlegający koncesjonowaniu, (patrz: art. 14 ust. 1 ustawy Prawo działalności gospodarczej) oraz „poszukiwanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach pogórnich” jako obszar



wyłączony z koncesjonowania na skutek zmiany przepisów (art. 96 ust. 1 ustawy Prawo działalności gospodarczej), co jest, jak się wydaje, konsekwencją niedokładnego cytowania przepisów. Pominięte obszary zostały wszakże wskazane w opracowaniu w wyborze przepisów (tablice i dokumenty źródłowe).

2. Konsekwencją opisanego w uwagach ogólnych niezdefiniowania pojęcia obszarów gospodarki, a także nieposługiwania się językiem prawnym może być błąd w sumowaniu liczby rodzajów reglamentacji, co powoduje, że opracowanie jest niepełne. Przykładowo można tu wskazać:

W tablicy 1 synteza A. Koncesje w pkt. 4 potraktowano obszar reglamentacji opisany jako wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym jako jeden obszar reglamentacji i przypisano mu 1 rodzaj reglamentacji licząc tylko 1 koncesję; podczas, gdy w pkt. 5 obszar reglamentacji opisany jako wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi stosowanymi u zwierząt, skład celny i konsygnacyjny środków farmaceutycznych, został potraktowany jako każdy z osobna obszar reglamentacji i stąd przypisano mu liczbę koncesji 6. Podobnie w Tablicy 2 synteza B. Zezwolenia w pkt. 13, opisanym jako produkcja i dystrybucja tablic rejestracyjnych pojazdów; gdzie bezspornie dwie odrębne dziedziny działalności gospodarczej, jakimi są produkcja i dystrybucja traktowane są łącznie i przypisuje się im 1 zezwolenie. Tak też w pkt. 20, gdzie zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych również traktowane jest łącznie.

3. Należy zwrócić uwagę, iż dane z niektórych pozycji tablic syntetycznych są niepełne, co oznacza, że zostały pominięte pewne dziedziny objęte reglamentacją z mocy ustawy. Przykładowo można wskazać na następujące obowiązki:

- 1) uzyskania koncesji na rozprowadzanie programów w sposób bezprzewodowy (art. 47 ustawy o radiofonii i telewizji),
- 2) uzyskania zezwolenia na wpis do polskiego rejestru innych statków powietrznych niż stanowiących własność polskich osób prawnych, Skarbu Państwa, obywateli polskich (art. 18 ust. 3 ustawy z 31.05.1962 r. Prawo lotnicze),
- 3) uzyskania zezwolenia na budowę i zakładanie lotniczych urządzeń naziemnych na nieruchomościach położonych poza granicami lotnisk (art. 30 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze),
- 4) uzyskania zezwoleń na wykonywanie specjalistycznych badań technicznych pojazdu (art. 80f ust. 4 i 83 ustawy z 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym),
- 5) uzyskania zezwolenia na prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców przez przedsiębiorcę, szkołę lub jednostkę resortu obrony narodowej (art. 102 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym),
- 6) uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów albo akcji, bądź nabycie prawa z udziałów lub akcji przez podmiot zagraniczny w spółce, która posiada koncesję na rozpowszechnianie programu (art. 40a ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji),
- 7) uzyskania zezwoleń na przywóz odpadów niebezpiecznych z zagranicy, przywóz z zagranicy odpadów innych niż niebezpieczne (art. 65 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),

- 8) uzyskania zezwolenia na wywóz odpadów niebezpiecznych za granicę (art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach),
- 9) uzyskania zezwolenia na przewóz odpadów niebezpiecznych przez terytorium RP (art. 66 ust. 10 ustawy o odpadach),
- 10) uzyskania zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu towarowego z zagranicą oraz na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu usługami z zagranicą (art. 7 i 23 ustawy z 11.12.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami),
- 11) uzyskania dopuszczenia do obrotu.

Wystąpienie tego rodzaju nieścisłości i pominięć, jak wskazane powyżej, przy założeniu, że tablice syntetyczne stanowią podstawę recenzowanego opracowania, w tym zwłaszcza w przedmiocie wniosków końcowych co do pokazania zmian, jakie dokonały się w procesie reglamentacji gospodarki, nasuwa potrzebę analitycznej i systemowej weryfikacji danych i ocen zawartych w badanym materiale. Przyjęcie bowiem błędnych założeń u podstaw nie może prowadzić do poprawnych wniosków; tu: rzeczywisty obraz procesu zmian w zakresie reglamentacji gospodarki w ujęciu liczbowym tj. podawanie ilości rodzajów reglamentacji w rozbiciu na poszczególne obszary reglamentacji, z uwzględnieniem przekształceń rodzajów reglamentacji.

4. Należy także sformułować zastrzeżenie co do rodzaju reglamentacji zdefiniowanego jako „zawody ze szczególnymi uprawnieniami”. Przede wszystkim rodzaj ten należałoby uznać za źle zdefiniowany, nie chodzi tu bowiem o zawody ze szczególnymi uprawnieniami, lecz raczej o ograniczenia (reglamentację) w

dopuszczeniu do wykonywania zawodu. Nadto nie uwzględniono wszystkich zawodów, co do których istnieją ograniczenia, jako przykład podać należy agenta ubezpieczeniowego i brokera (autor ograniczenie to zakwalifikował jako działalność wymagającą zezwolenia), czy osób uprawnionych do zawodowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, albo kierowców zawodowych. Czym innym jest reglamentacja działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę, a czym innym wykonywania zawodu, przy czym reglamentacje te mogą się nakładać. Przydatnym w badaniu tego typu ograniczeń jest rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 20 kwietnia 1995 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania.

### C. część III – dokumenty źródłowe

Tablice syntetyczne sporządzone w niniejszym opracowaniu dla potrzeb wskazania podstawowych aktów prawnych w zakresie badanych obszarów reglamentacji stanowią wyciąg z przepisów prawnych. Tablice te zostały opracowane rzetelnie i obrazowo i co do zasady nie budzą zastrzeżeń. Należy jednak pamiętać o uwadze zgłoszonej w pkt. 3 cz. A. co do braku uwzględnienia wszystkich istniejących na gruncie obowiązujących przepisów ilości rodzajów reglamentacji obejmujących określone dziedziny działalności gospodarczej. Również Analiza Rozwiązań Prawnych Rynku Pracy Stwarzających Bariery dla Zatrudnienia jest sporządzona zarówno merytorycznie jak i pod względem formy bez zastrzeżeń co do zasady. Być może można byłoby się pokusić o nieco bardziej krytyczne stanowisko wobec ustaw nakładających na pracodawców obowiązki socjalne, a w szczególności wobec ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

## **Wnioski**

Opracowanie „Reglamentacja gospodarki w latach 1989 – 2001” z pewnością jest ciekawym materiałem, z którego wyłania się stała tendencja ustawodawcy do ograniczania swobody gospodarczej. Opracowanie nie jest jednak pełne i wymaga poprawek. W szczególności:

1. należy się zastanowić nad zdefiniowaniem pojęcia obszaru gospodarki i obszaru reglamentacji oraz określeniem wzajemnego stosunku obu tych pojęć,
2. rysuje się wyraźnie potrzeba konsekwentnego posługiwania się przez autora językiem ustaw – porzucenia tendencji do niepotrzebnych i zaciemniających obraz skrótów,
3. zaproponować należy także rozszerzenie opracowania o kolejne, poza wymienionymi dziesięcioma, rodzaje (metody, sposoby) reglamentacji,
4. należy uzupełnić ilość poszczególnych rodzajów reglamentacji, i to zarówno o te, które zostały z nieprzekonujących przyczyn uznane przez autora jako nadające się do pominięcia, jak i o te, które w ogóle przez autora nie zostały uwzględnione.

*Warszawa, dnia 14 października 2002 roku*