

**Jarosław RESZCZYŃSKI**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **O POJĘCIU WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W EKONOMII I W NAUKACH PRAWNYCH**

### **Streszczenie**

„Wolność gospodarcza” jest terminem, który często pojawia się w publikacjach oceniających wpływ czynników doktrynalnych, politycznych i ustrojowych na gospodarkę poszczególnych państw. W praktyce służy porównaniu, w jakim zakresie i stopniu władza publiczna oddziałuje w nich bezpośrednio lub pośrednio na procesy gospodarcze. Stan faktyczny zostaje skonfrontowany z modelem wolnego rynku, w którym nie ma władczych działań, regulujących nie tylko funkcjonowanie gospodarki, ale nawet otoczenia społecznego, które wpływa na decyzje przedsiębiorców. Termin jest w języku znakiem pojęcia. Wskazuje konstrukcję myślową, w której skupia się abstrakcyjnie ujęta istota oznaczonych nim zjawisk albo idei. W publikacjach posługujących się terminem „wolność gospodarcza” z reguły nie definiuje się treści tego pojęcia. Brak także refleksji metodologicznej nad modalnością jego stosowania. Jest ona jednak potrzebna, gdyż „wolność gospodarcza” występuje w języku kilku dziedzin wiedzy, posługujących się zróżnicowanymi instrumentami opisu rzeczywistości. Ma to istotny wpływ na rozumienie, a zwłaszcza na kreację rzeczywistości gospodarczej przez władze publiczne.

Samo pojęcie „wolność gospodarcza” zrodziło się i ustaliło swój zakres w XVIII i XIX wieku jako postulat polityczny oraz doktrynalny ruchów liberalnych. Jego treść była przedmiotem szczegółowej analizy wedle kryteriów ekonomicznych pod koniec XX wieku, gdy nurt neoliberalny znalazł w nim podstawę porównań i ocen wolności w skali globalnej. Wolność gospodarcza stała się jednak również elementem prawnego porządku normatywnego. Na skutek realizacji liberalnych żądań ustrojowych jest dziś chronionym dobrem prawnym traktowanym jako naturalne prawo człowieka.

W prawie aparatura pojęciowa odgrywa znacznie większą rolę niż w ekonomii. Stosowanie przepisów dokonuje się w rozumowaniu dedukcyjnym, opartym na zestawieniu pojęć ogólnych i stanów faktycznych. Jeśli brak precyzyjnego pojęcia tego, co należy chronić, nie można w systemie prawnym ustanowić gwarancji prawnych ochrony. Wolność gospodarcza wymaga tymczasem ochrony, co wynika z ocen ekonomistów, niezależnie od opinii w kwestii zakresu ochrony.

Analiza zawarta w prezentowanej publikacji prowadzi do wniosku, że uformowane w XVIII i XIX wieku fundamenty doktryny liberalnej wyznaczają nadal podstawy rozumienia wolności gospodarczej w naukach ekonomicznych i naukach prawnych – z jedną różnicą. W naukach ekonomicznych inspiracje neoliberalne doprowadziły do ustalenia kilkudziesięciu składników, które łącznie definiują obecnie treść tego pojęcia. W ekonomii sformułowano złożone i wieloczynnikowe pojęcie, które musi stanowić punkt odniesienia dla innych nauk. Tymczasem nauce prawa oraz prawodawcom i sądom wyniki ustaleń ekonomistów nie są znane. Stosowana przez prawników terminologia jest zmienna i nie ulega wątpliwości, że w prawie brak całościowego pojęcia „wolność gospodarcza”. Wskazuje się w nim tylko niektóre jej aspekty i ustala częściowe zakresy ochrony. Nie jest ona zresztą ani pełna, ani konsekwentna. Niezależnie od tego, w jaki sposób należy w przyszłości formułować przepisy gwarantujące wolność gospodarczą w jej ekonomicznym rozumieniu, pierwszym postulatem, który wynika z przedstawionej analizy, jest przeniesienie wiedzy ekonomicznej w tym zakresie na grunt nauk prawnych.

**Słowa kluczowe:** wolność gospodarcza, doktryna liberalna, neoliberalizm, indeksy wolności gospodarczej, wolność działalności gospodarczej, prawne gwarancje wolności gospodarczej.

## ON THE CONCEPT OF ECONOMIC FREEDOM IN ECONOMICS AND IN LEGAL SCIENCES

### Summary

The notion of „economic freedom” very often appears in publications evaluating the influence of political, doctrinal and constitutional factors on the economy of particular countries. The term serves the comparison of the degrees of governmental direct and indirect impact on economic processes in those countries. The actual situation is confronted with a model of free market which is devoid of the state actions regulating the economy, as well as devoid of any social environment influencing entrepreneurs’ decisions. In language a term signifies an idea. It denotes a mental construction in which an abstract idea is contained. Publications on „economic freedom” usually do not define this term. However, a methodological reflection on the modality of its usage is needed, since „economic freedom” appears in vernaculars of a few disciplines of knowledge, each of which describing the reality by means of differing instruments. This fact considerably moulds the understanding, as well as the creation of economic reality by governments.

The term „economic freedom” itself was begotten and established in its scope in the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries as a political and doctrinal proposition of liberal movements. At the end of the 20<sup>th</sup> century it was subject to detailed economic analysis when the neoliberal trend took it as the basis for comparisons and assessments on a global scale. Also, economic freedom became an element of legal normative order. Due to the realization of liberal constitutional demands at present economic freedom is taken as a legal interest and a natural human right.

In the sphere of law regulations are applied after deductive reasoning consisting in the combination of facts and general notions. In the absence of a precise concept of what is to be protected, it is impossible to establish a guarantee of legal protection. Meanwhile, economic freedom must be protected, which is indisputable among economists irrespective of their opinions on the scope of the said protection.

The present analysis leads to the conclusion, that the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century liberal foundations continue to define the concept of economic freedom in the realm of economy and law. There exists, however, one distinction. In economy neoliberal inspirations helped establish a few dozen components jointly defining the discussed notion. This complex definition is a reference point for other disciplines. Nevertheless, in the sphere of law, legislators and justices are unaware of the economics’ approach to the term. The terminology used by lawyers is volatile and undoubtedly lacks a cohesive notion of „economic freedom”. Law accounts for only some of its aspects and determines merely partial scopes of protection, which is neither comprehensive nor consistent. Irrespective of the future formulation of the regulations on economic freedom as defined by the science of economy, the utmost proposition resulting from the present analysis is the transfer of economic knowledge to the realm of law.

**Key words:** economic freedom, liberal doctrine, neoliberalism, indexes of economic freedom, freedom of economic activity, legal guarantees of economic freedom<sup>1</sup>.

### 1. Uwarunkowania metodologiczne a wieloznaczność terminu

Przedmiotem opracowania jest pojęcie „wolność gospodarcza”. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko oznaczane tym terminem jest czynnikiem życia społecznego i że jego treść wyznaczają aspekty ekonomiczne. Jest całościowo definiowane i opisywane w języku ekonomii. „Wolność gospodarczą” uznano jednak także za element porządku normatywnego. Jest dobrem prawnym i – co szczególnie ważne – prawem człowieka. Pojęcie „wolność gospodarcza” funkcjonuje jako doktrynalne umocowanie wielu aktów prawnych dotyczących gospodarki. Akty te i ich opracowania mogą mówić o nim, używając terminu ogólnego albo w sposób pośredni, odnosząc się do poszczególnych aspektów jego treści ekonomicznych. Jeśli zakres unormowania jest

<sup>1</sup> Tłumaczenie na język angielski: mgr Karina Grabowska.

wąski, w przepisach może występować tylko termin określający dany aspekt. Nasuwa się pytanie, czy ustawodawca ma świadomość, że reguluje fragment kompleksowej całości i że istnieje obejmujące ją pojęcie nadrzędne. Z punktu widzenia ekonomii pojęcie „wolność gospodarcza” ma taki charakter, jest kompleksowe i jednolite. Źródłem niepewności w zakresie prawa może być niejednolita praktyka językowa i brak refleksji teoretycznej. Czy mamy na jego gruncie do czynienia z tym samym pojęciem, co w ekonomii? Czy prawnicy formułujący nakazy, zakazy i uprawnienia widzą regulowaną rzeczywistość gospodarczą tak samo jak ekonomiści? Kwestie pojęciowe mają w prawie znaczenie nieporównywalnie większe niż w innych naukach społecznych. Wynika to z metody pracy prawnika. Ocenia on fakty, ustala normy mające zastosowanie, rozstrzyga i uzasadnia, posługując się na każdym etapie dedukcją. Widzi świat przez pryzmat pojęć prawnych, w oparciu o nie klasyfikuje zdarzenia i tworzy kategorie, którymi się potem posługuje. Im bardziej są jednoznaczne, tym doskonalszy jest system prawa i bardziej jednolite orzecznictwo. I na odwrót. Jeśli prawnik nie ma właściwego dla swojej metody instrumentu poznania rzeczywistości, regulacje nie będą odpowiadały zamierzeniom i nie będą skuteczne.

Analiza pojęcia „wolność gospodarcza” podjęta w tym opracowaniu ma służyć przede wszystkim refleksji metodologicznej. Jest ona potrzebna głównie prawnikom i dotyczy ich warsztatu. Skoro jednak funkcjonowanie gospodarki zależy w dużym stopniu od tego, czy i jak rozumieją oni czynniki kształtujące gospodarkę i są w stanie ująć je w swoich kategoriach, ma też znaczenie praktyczne. Pojęcie „wolność”, którym posługują się prawnicy, kształtowało się przez długi czas w sferze doktryn politycznych i prawnych. Wpływała na nie treść kolejnych regulacji w różnych państwach. Żeby ocenić relacje pomiędzy ekonomicznym i prawnym rozumieniem „wolności gospodarczej”, powinno zwrócić się uwagę nie tylko na współczesne zależności między swobodą decyzji i działaniami uczestników rynku, ale też na kontekst historyczny, który warunkuje ich rozumienie. Dopiero łączna analiza obu determinantów pozwala ustalić głębsze i nienależące do sfery polityki gospodarczej przyczyny rozbieżności między racjonalnymi oczekiwaniami ekonomistów wobec prawa i faktycznym oddziaływaniem regulacji prawnych na gospodarkę. Prowadzi jednocześnie do postulatów pod adresem twórców tych regulacji.

O kształcie danego ustroju społeczno-gospodarczego rozstrzygają w praktyce poglądy rządzących na sposoby oddziaływania na gospodarkę, wynikające z tego decyzje polityczne oraz wiedza tych, którzy przekładają wolę polityczną na język norm prawnych. Modele teoretyczne stają się czynnymi konstrukcjami systemowymi na zasadach wskazanych w sferze politycznej, ale wiążą ludzi w sposób określony przez prawników. W pojęciu „ustawodawcy” łączą się oba składniki: polityczny i techniczny. Pierwszy czynnik dynamizował prawo, drugi je stabilizował, określając dozwolony zakres legislacji i akceptowane metody. Dawne prawo cechowała zawsze pewna równowaga w tym zakresie. Doktryna prawa stanowionego (pozytywnego) utrwaliła współcześnie prymat „woli suwerena”. Ewentualne ograniczenia jego swobody mogą mieć tylko charakter samoograniczenia.

Pytanie o zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy jest nadal ważne i aktualne, zwłaszcza w odniesieniu do mechanizmów życia społecznego, uznawanych za naturalne, oraz do ochrony tradycyjnych wartości społecznych i kulturowych, takich jak wolności. Jeśli ustawodawca ogranicza je albo blokuje, powoduje też dalej idące skutki w świadomości społecznej. Skoro wola państwa sprawia, że „prawa społeczne” nie działają, to czy faktycznie są one „obiektywne”? Czy istnieje porządek rzeczy nadrzędny wobec woli politycznej, który kazałby władzy respektować „przyrodzoną wolność” człowieka? Swoboda ustawodawstwa, z której korzysta współczesne państwo, relatywizuje tradycyjną organizację społeczeństwa

i podważa podstawy ograniczeń władzy uzasadnianych np. prawem natury. Uznanie, że pragmatyzm rządzenia je unieważnia, zachęca do arbitralności w kreacji życia społecznego.

W miarę ewolucji współczesnych państw cele władzy są coraz bardziej liczne, zmienne i niekiedy rozbieżne. Razem z nimi rośnie liczba przepisów, które mają zapewnić ich realizację, częstotliwość zmian oraz sprzeczności wewnątrz systemu prawa. Uzależnienie życia społecznego od państwa oraz władzy publicznej limituje wolność jednostek i grup. Jeśli zasady regulacji nie przewidują samoograniczeń, system prawny nieś może zagrożenia dla dóbr i wartości, które są wobec niego zewnętrzne. W przypadku działalności gospodarczej ma to miejsce wtedy, gdy politycy nie uznają praw ekonomicznych za obiektywne granice władzy, gdy nie chcą chronić utrwalonych elementów, które tradycyjnie były podstawą ustrojów społeczno-gospodarczych (np. własności prywatnej czy swobody działalności gospodarczej). Może mieć jednak miejsce także na skutek odmiennego rozumienia zjawisk i reguł w dyscyplinach naukowych, których przedstawiciele tworzą zaplecze władzy, a które rozwijając się niezależnie od siebie, słabo między sobą się komunikują.

W ostatnich 250 latach niewiele było idei, haseł i postulatów, które w skali globalnej miały równie wielki wpływ na rozwój cywilizacji, przemiany społeczno-ekonomiczne, organizację społeczeństw i ustroje państw jak „wolność gospodarcza”. Termin ten nie ma jednego znaczenia konwencjonalnego i używany bywa w różnych kontekstach oraz funkcjach. Wolność gospodarcza jest jednocześnie wartością, stanowi założenie doktrynalne, staje się składnikiem modeli teoretycznych, a prócz tego jest hasłem politycznym i dodatkowo czynnikiem realnego życia społecznego oraz jego miarą. Wartości są podstawą doktryn, doktryny kształtują modele ustrojowe, a one z kolei – w postaci zależnej od układu stosunków społecznych i politycznych – konkretyzują się w prawie. Wolność gospodarcza jako zjawisko wpływa na funkcjonowanie społeczeństwa, jako idea inspiruje działania polityczne, jako zasada prawodawcy wyznacza treść regulacji<sup>2</sup>.

Choć w każdej ze swych funkcji ma odrębne konotacje, a przez to nieostry zakres oraz treść<sup>3</sup>, we współczesnej myśli politycznej i społecznej traktuje się ją jako kategorię uniwersalną, mającą – podobnie jak inne wolności – walor absolutu<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ocena działania modelu w praktyce weryfikuje z kolei doktrynę. Jej zmiany można, po heglowsku, widzieć jako „antyteczny”, a później „syntetyczny” etap cyklicznych przemian życia społecznego. Fazy te widoczne są w przebiegu reform polskiej gospodarki w ostatnich 30 latach. Początkowa dominacja doktryn wolnościowych oraz modelu wolnorynkowego ulega osłabieniu pod wpływem krytyki społecznych skutków reform. „Łagodzące” ich radykalizm korekty przepisów wzmacniają głosy krytyków samego modelu. Zyskują oni na znaczeniu, przez co rosną wpływy zwolenników doktryn nieliberalnych, które uzasadniają wzmożony interwencjonizm państwa. Później przychodzi kolej na reakcję przeciwną i poszukiwania „złotego środka” (np. przez „deregulację”).

<sup>3</sup> Każda modalnie różna wypowiedź, bazująca na różnych rodzajach doświadczeń, ma własne konotacje pojęciowe, nawet jeśli posługuje się tymi samymi terminami. Fundamentalne badania M. Oakeshotta wyróżniają wśród podstawowych typów narracji język nauki, służący tworzeniu spójnego obrazu świata, historii – opisujący konkretne wydarzenia, literatury – wzbudzający emocje i perswazyjny język polityki – kształtujący poglądy i decyzje. Por. „Różnorodność bez pluralizmu. O konserwatyzmie Michaela Oakeshotta”, A. Ostolski, 2006, *Etyka*, 33, s. 94.

<sup>4</sup> Aksjologiczne podejście do „wolności” jest cechą wyróżniającą cywilizację zachodnią. Por. „The Clash of Civilisations?”, S.P. Huntington, 1993, *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3, s. 40 (...Western concepts differ fundamentally from those prevalent in other civilisations. Western ideas of individualism, liberalism, constitutionalism, human rights, equality, liberty, the rule of law, democracy, free markets, the separation of church and state, often have little resonance in Islamic, Confucian, Japanese, Hindu, Buddhist or Orthodox cultures) i s. 24; *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, S.P. Huntington, 2007, Warszawa: WWL Muza, s. 21.

## 2. Doktrynalne uwarunkowania wolności gospodarczej

Historycy zgadzają się, że początki refleksji teoretycznej nad wolnością gospodarczą wiążą się z narodzinami kapitalizmu i epoką oświecenia. Stereotyp każe postrzegać wolność gospodarczą jako element nurtu ideologicznego, później określanego jako liberalny, a następnie postulat wyrażającego go ruchu politycznego. Jest w tym częśćka prawdy, gdyż termin „wolność gospodarcza” nie pojawiał się w źródłach wcześniejszych. Brak terminu w języku, a nawet brak pojęcia grupującego w jedną kategorię pokrewne zjawiska i zdarzenia, nie oznacza jednak, że one nie istnieją. Nic nie przemawia za tym, „iż stanem pierwotnym był brak zarówno wolności gospodarczej, jak i wolnej konkurencji”<sup>5</sup>, chyba że piszący to autorzy uważają, że pojęcia abstrakcyjne istnieją realnie. Wystąpienia chłopów czy mieszczan przeciw podatkom i daninom, przeciw ograniczeniom produkcji lub handlu można opisać bez odwołania do pojęć ogólnych. Protest przeciw zmianom wskazuje jednak, że naruszono jakiś stan rzeczy, który akceptowano. Czy mógł być nim „brak wolności”? Jeśli władza przymuszała ludzi do czegoś, wcześniej musieli być od tego wolni. Nieuzasadnione jest oczekiwanie, by żyjący w dawnych czasach opisywali je współczesnymi terminami. Z drugiej strony analizowanie odległych zjawisk przy pomocy nowych pojęć prowadzi często do ahistorycznych wniosków<sup>6</sup>.

Ważne miejsce w myśli oświeceniowej zajmowało przekonanie o naturalnym rozwoju społecznym i sprzeciw wobec ograniczeń wprowadzanych przez *ancien regime*. Wyrażało się w nich nastawienie zyskujących znaczenie grup społecznych, które przejmowały rynek czynników produkcji i zmieniały dawne formy wymiany. Nowy paradygmat nauki akcentował zasadniczą rolę racjonalizmu i empiryzmu w poznaniu rzeczywistości. Rozszerzenie analizy na pola społeczne i dążenie do systematyzacji wiedzy narzucały na etapie syntezy myślenie abstrakcyjno-pojęciowe. Nowa metoda sprzyjała formułowaniu całościowych koncepcji i doktryn. Ich percepcja wymagała z kolei wspólnego aparatu pojęciowego w sferze uogólnień, zwłaszcza jeśli odnosiły się do kwestii żywotnych dla szerokich kręgów, które określając w języku potocznym pokrewne zjawiska nie łączyły ich wspólnym terminem. Początki tej drogi widać już u prekursorów oświecenia, np. w doktrynie XVII-wiecznego angielskiego filozofa J. Locke’a, zwłaszcza w odniesieniu do znaczenia własności oraz związków pracy i kapitału, niezbywalnych praw danych człowiekowi przez naturę, wolności jako ich składnika, ograniczeń władzy<sup>7</sup>. W sferze doktryny gospodarczej proces konceptualizacji widoczny jest w pismach XVIII-wiecznych fizjokratów, mocno

<sup>5</sup> Tak „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3-4, s. 7, a za nim dosłownie „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 425. Przeciwnie, i słusznie, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, C. Kosikowski, 1995, Warszawa: PWE, s. 19.

<sup>6</sup> Przykład użycia ahistorycznego języka, którym przedstawia się wolność gospodarczą w narracji politycznej dotyczącej przeszłości, przynosi uzasadnienie nowej wersji British Bill of Rights, z 2015 roku (propozycja rządu D. Camerona): „Britain and other countries have had basic laws against state economic oppression and exploitation for centuries. Magna Carta contains several major clauses protecting private property and freedom of commerce from official assault. The parliamentary revolution and Bill of Rights of 1688-89 considerably bolstered economic rights and freedoms indirectly by democratizing government and permanently vesting control over taxation in Parliament rather than the crown/ executive”. Zob. <https://web.archive.org/web/20160304030437/>; <http://industry.sharepoint.com/Pages/NewBritishBillOfRights.asp>.

<sup>7</sup> Zob. *Historia doktryn politycznych i prawnych*, J. Baszkiewicz, F. Ryszka, 1973, Warszawa: PWN, s. 233; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 9-10 (autor przedstawia też poglądy innych angielskich myślicieli „wczesnego oświecenia”). H. Olszewski, w: K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań: Ars boni et aequi, s. 110-112 (podkreśla się trwałe związki między pracą i własnością).

odbiegających pod tym względem od partykularnych rozważań merkantylistów<sup>8</sup>. Odwoływanie się w argumentacji do powszechników cechuje też innych koryfeuszy epoki. Świadectwem potrzeb oświecenia w zakresie aparatu poznania, a jednocześnie jego nastawienia intelektualnego jest *Wielka Encyklopedia Francuska (Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, 1751-1765/1772)*. Oświecenie od początku przyjęło za aksjomat, że wolność i własność są fundamentami rozwoju społecznego, ograniczenie władzy i jej kontrola są nieodzowne, a gwarancją sprawiedliwego państwa jest praworządność (Montesquieu, Diderot, Rousseau)<sup>9</sup>. Obieg intelektualny wprowadził terminy oznaczające nowe pojęcia życia społecznego do „języka działania”, czyniąc z nich hasła polityki, a następnie szczególnej jej postaci – rewolucji. Znajdujemy je w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 roku (w redakcji T. Jeffersona) i we francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 roku (według projektu M.J de La Fayette'a) (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 266, 268; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 140, 142-143; Sylwestrzak, 2006, s. 228, 230). Udział w sprawowaniu władzy, który „wstępująca” warstwa społeczna uzyskała w wyniku rewolucji, pozwolił na wprowadzenie do regulacji ustrojowych mechanizmów na stałe gwarantujących realizację oczekiwań wolnościowych. W konfrontacji z rzeczywistością przestały one mieć charakter czysto doktrynalny, a dialektyczna gra ideologii i argumentów racjonalnego rządu skłaniała burżuazję do rozwiązań pragmatycznych. Wczesny liberalizm zaakceptował państwo w jego funkcjach ochronnych, stanowczo broniąc się jednak przed przejmowaniem przez jego biurokrację zadań organizatorskich (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 288; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 195-196; Sylwestrzak, 2006, s. 251)<sup>10</sup>.

Z biegiem XIX wieku myśl liberalna wzbogaca się o analizy nowych form społecznych, prowadzone z punktu widzenia niezmiennych pryncypiów wolnościowych, a także o sądy na temat różnych aspektów ich funkcjonowania. Poglądy uzupełniają się, czasem konfrontują. Nikt nie tworzy kanonów i nie zakłada jednolitości doktryny. Wielogłosowość jest zgodna z naturą wolności. Treść nurtu liberalnego wyznaczają prace jego najwybitniejszych myślicieli. Najsilniejszy jest wpływ brytyjski (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 333-335; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 132-133; Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 197-199, 201-207, 209-221; Sylwestrzak, 2006, s. 252-261). Obok poglądów A. Smitha, wyrażającego jeszcze przed triumfem rewolucji niekonfliktowe angielskie przywiązanie do wolności i głoszącego, że państwo jest tylko gwarantem oraz obrońcą, ale nie może być nadmiernym obciążeniem podatników, że reglamentacja prawna tłumi aktywność jednostki, a w sprawach gospodarczych

<sup>8</sup> *Historia doktryn politycznych i prawnych*, A. Sylwestrzak, 2006, Warszawa: LexisNexis, 2006, s. 20; „Idee wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Historyczna analiza myśli ekonomicznej i początków koncepcji”, E. Kosiński, 2017, *Gdańskie Studia Prawnicze XXXVII*, s. 107-108. Odwołując się do prawa natury, fizjokraci szukali zabezpieczenia przed władzą utrudniającą działalność gospodarczą. W ich stosunku do pracy widać początki myśli o wolności rynku pracy. H. Olszewski (w: *Historia doktryn politycznych i prawnych*, K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, Poznań: Ars boni et aequi, s. 124) uważa, że liberalizm fizjokratów ograniczał się do sfery gospodarki. Ich poglądy wchodziły jednak w obszar polityki. Sami fizjokraci patrzyli na swoją naukę jako na rodzaj całościowej „filozofii społecznej”. Zob. *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, E. Lipiński, 1968, Warszawa: PWN, s. 224.

<sup>9</sup> Zob. w *Wielkiej Encyklopedii* hasła D. Diderota „droit de la nature, ou droit naturel” (tom V, s. 131 i n., Paris 1755) oraz L. de Jacourta „liberté”, „liberté naturelle” i „liberté civile” (tom IX, s. 462 i n., s. 471-2, s. 472, Paris 1765). Por. *Historia doktryn politycznych i prawnych*, J. Bazskiewicz, F. Ryszka, 1973, Warszawa: PWN, s. 241, 247; H. Olszewski, w: *Historia doktryn politycznych i prawnych*, K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, Poznań: Ars boni et aequi, s. 124-132, 135-139; *Historia doktryn politycznych i prawnych*, A. Sylwestrzak, 2006, Warszawa: LexisNexis, 2006, s. 217-219.

<sup>10</sup> (*laissez faire, laissez passer*). Dialektyczny charakter zjawisk polega m.in. na tym, że „problem wolności daje instytucji państwa pewną formę legitymizacji jego istnienia i podejmowanych działań”. Racją bytu przymusu jest zapewnienie „koegzystencji wielu wolności”. Zob. „Zasada odpowiedzialności a istota relacji między państwem a rynkiem”, L. Drenda, 2015, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 210, s. 106.

postulującego swobodę dla pracy i kapitału, istotne są przemyslenia J. Benthama, który każe państwu i prawu kierować się zasadami użyteczności. Ich stosowanie poddane jest rygorom moralnym i w związku z nimi należy widzieć użyteczność własności; poza jej ochroną aktywność państwa w życiu społecznym nie jest konieczna. Trwałe oddziaływanie miały poglądy J.S. Milla, przeciwnego nadużywaniu w praktycznych analizach abstrakcyjnych pojęć ogólnych, podkreślającego, że wolność podlega ochronie także jako wewnętrzne przeżycie człowieka i że obejmuje, prócz sumienia, wyznania i poglądów, także wybór zajęcia czy aktywności gospodarczej oraz ich wykonywanie. Jego refleksje wychodzą już poza pierwszą „optymistyczną” wersję liberalizmu, której wystarczyła wolność. Państwo ma rację bytu, a władza nowe zadanie (pierwiastek moralny jest tu trwały): należy zapobiegać krzywdzie. Granicę między prawami państwa i jednostki wyznaczają niezbywalne prawa podmiotowe, wolności muszą być realizowane bez szkody dla innych, nieodzowny jest powszechny legalizm. Mill uznaje wartość prawa. Początkowo liberalizm, „ufny we wszechmoc praw ekonomicznych, niechętny państwu jako organizacji przymusu, był dość ubogi i wątki w materiach prawniczych” (Baszkiewicz, Ryszka, 1973, s. 336).

Kontynuację wcześniejszej linii rozwojowej zapewniał liberalizm przełomu XIX i XX wieku. Jego przedstawiciele, jak E. Faguet (państwo to „pożądany organizator życia społecznego i gwarant bezpieczeństwa”) oraz J.E. Acton (wolność człowieka to także jego niezależność duchowa), mówili o tych samych kwestiach co poprzednicy, podobnie jak oni, niewiele zmienionym językiem (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 200-201, 221-224; Sylwestrzak, 2006, s. 343-346)<sup>11</sup>. Byli jednak tylko epigonami „pierwszej epoki liberalnej”, a ich doktryna nie dawała przekonująco skutecznych rozwiązań praktycznych dla dramatycznych wyzwań początku i pierwszej połowy XX wieku. Recepty na wojny i kryzysy zdawały się przynosić silne ustroje autorytarne, potem socjalizm, a w każdym przypadku interwencjonizm państwowy. Przyjmowano, że cena utraty czy ograniczenia wolności jest niższa niż koszty kataklizmów społecznych.

Główny nurt myśli politycznej i społecznej powrócił do „liberalnego łożyska” w 2 poł. XX wieku, gdy zwątpiono z kolei w niezawodność nowych koncepcji. Czołowi przedstawiciele odrodzonego liberalizmu, nazywanego neoliberalizmem, tacy jak L. von Mises, F.A. von Hayek czy M. Friedman, kontynuowali doktrynalne tradycje wcześniejszych myślicieli liberalnych i ich wolnościowe założenia<sup>12</sup>. Sami byli przede wszystkim ekonomistami i właśnie gospodarka, jej zjawiska oraz mechanizmy wyznaczały perspektywę prowadzonych analiz. Głównym przedmiotem pozostało nadal życie społeczne i jego instytucje. Neoliberalizm przyjmował, że państwo ma tworzyć dla niego ramy organizacyjne swobodnego funkcjonowania gospodarki opartej na wolnym rynku. Gwarantując działanie systemu monetarnego, systemu miar i wag, zbierając i udostępniając informacje służące decyzjom rynkowym czy prowadząc usługi społeczne nieopłacalne dla sektora prywatnego, samo miało pozostać neutralne (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 336-338; Sylwestrzak, 2006, s. 451-452). Wolność w ujęciu neoliberalnym to brak przymusu. Obejmuje też wolność kształtowania własnej aktywności (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 336, 338-341; Sylwestrzak, 2006, s. 453-454). Granice wolności wyznacza nienaruszalna prywatność, rozumiana w myśl założeń prawa naturalnego w ujęciu francuskiego oświecenia oraz przesłanek społecznej użyteczności J.S. Milla. Silnie oddziałujące na neoliberalizm tradycyjne amerykańskie wartości i doświadczenia mają w sferze doktryny

<sup>11</sup> Acton („lord Acton”) jest autorem znanego powiedzenia, że „każda władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje w sposób absolutny” (power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely; 1887).

<sup>12</sup> Zob. *Capitalism and Freedom. Fortieth Anniversary Edition*, M. Friedman, 2009, Chicago-London: University of Chicago Press, s. 195: „Jądem liberalnej filozofii jest wiara w godność jednostki, w jej wolność wykorzystywania swoich zdolności i możliwości zgodnie z własnym rozeznaniem, z takim jedynie zastrzeżeniem, że nie narusza wolności innych do czynienia tego samego” (tłum. własne).

francuskie i brytyjskie pochodzenie. Szersze niż w dawnej doktrynie funkcje pomocnicze państwa wynikają zaś ze zwiększonych potrzeb nowoczesnej gospodarki.

Dyskusja, czy liberalizm jest całościową doktryną, czy wielowątkowym zbiorem różnych poglądów, które nie dają się w pełni uzgodnić, ma charakter sporu akademickiego<sup>13</sup>. Istotne jest to, że jądro koncepcji liberalnych jest niezmiennie i że nurt myśli społecznej, upominający się wśród innych wolności o wolność gospodarczą i inspirujący czynną politykę w jej obronie, jest stale obecny w życiu publicznym ze swoimi wartościami, pojęciami i jednoznacznymi zasadami.

### 3. Pojęcie „wolność gospodarcza” w ekonomii i składowe jego treści

Uznanie wolności gospodarczej w jej wypracowanym w doktrynie rozumieniu za trwałą i obiektywną kategorię poznawczą pozwala na posługiwanie się nią jako kryterium oceny państw i ich ustrojów. Porównanie konkretnej praktyki z idealnym wzorcem pozwala określić „ile wolności gospodarczej jest w danym państwie” oraz porównać jej poziom z realiami w innych przypadkach.

Instytucje, które prowadzą badania w tej sferze, przyjmują dla ich potrzeb określone znaczenie terminu „wolność gospodarcza”. Wyznaczają w ten sposób standardy pojęciowe, a wskazując ich zakres i składniki treści, rozpowszechniają konwencjonalny sposób rozumienia wolności gospodarczej, który także dla nas będzie punktem wyjścia dalszej analizy.

Dla amerykańskiej Heritage Foundation<sup>14</sup> „wolność gospodarcza” jest „podstawowym prawem każdego człowieka do kontrolowania własnej pracy i własności (majątku). W wolnym gospodarczo społeczeństwie jednostki mogą pracować, wytwarzać, konsumować i inwestować w dowolny sposób. W wolnych gospodarczo społeczeństwach rządy pozwalają na swobodny przepływ siły roboczej, kapitału i towarów oraz powstrzymują się od przymusu lub ograniczeń wolności poza zakresem niezbędnym do ochrony i zachowania wolności”<sup>15</sup>. Autorzy założeń badawczych podejmują próbę zdefiniowania abstrakcyjnego pojęcia przy pomocy nierównościowej definicji indukcyjnej (częstkowej). Istotny jest dla nich normatywny charakter wolności, będącej prawem podmiotowym każdej jednostki, a więc zgodnie z liberalną tradycją – prawem człowieka. Jej wyłączność w sferze dysponowania własnością zostaje tu rozszerzona na autonomiczne zarządzanie własną pracą. W ten sposób rozumiana wolność jednostki przyjmuje w zbiorowości wymiar społeczny, zaś jej konkretne przejawy dotyczą zarówno tworzenia warunków do działalności gospodarczej, jak też samego wytwarzania czy przetwarzania oraz konsumpcji. Społeczne ramy wolności gospodarczej wyznaczają w istocie obszar wolnego rynku, choć brak bezpośredniego odwołania do tego pojęcia. Warunkiem koniecznym jego istnienia, a tym samym zachowania wolności gospodarczej, są gwarancje dla trzech swobód, które w tej indukcyjnej analizie przejawów wolności gospodarczej funkcjonują jako składowe pojęcia. Są to: swoboda przepływu siły roboczej, przepływu kapitału i przepływu towarów. Jedyne zagrożenie dla nich Heritage Foundation widzi w działalności państwa, niewątpliwie z powodu jego immanentnych cech, wyrażających się w tendencjach regulacyjnych oraz reglamentacyjnych, wspartych w myśl weberowskiej definicji państwa przymusem (*Gewaltmonopol*

<sup>13</sup> Zob. *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Z. Rau, 2000, Warszawa: Fundacja Aletheia, s. 12 i n.; *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, N. Gładziuk, 2005, Warszawa: ISP PAN, s. 524-525.

<sup>14</sup> Jest to jeden z bardziej wpływowych amerykańskich think tanków, który od 1973 roku stawia sobie za cel „formułowanie i promowanie konserwatywnego punktu widzenia opartego na zasadach wolnego rynku, ograniczonego rządu, wolności indywidualnej, tradycyjnych amerykańskich wartości i bezpieczeństwa narodowego”. Zob. [www.heritage.org/about-heritage/mission](http://www.heritage.org/about-heritage/mission).

<sup>15</sup> Zob. [www.heritage.org/index/about](http://www.heritage.org/index/about): „Economic freedom is the fundamental right of every human to control his or her own labor and property. In an economically free society, individuals are free to work, produce, consume, and invest in any way they please. In economically free societies, governments allow labor, capital, and goods to move freely, and refrain from coercion or constraint of liberty beyond the extent necessary to protect and maintain liberty itself”.



*des Staates*). Autorzy założeń przyjmują zgodnie z liberalną doktryną, że wolności w sferze społecznej nie są jednak wartością samą w sobie. Granicą wolności jednostki jest dobro wspólne. Z tego względu działania państwa i stosowanie przymusu w sferze społecznej – mimo że w sferze pojęciowej ograniczają indywidualną wolność gospodarczą – nie mogą być traktowane jako jej naruszenie, o ile służą zachowaniu innych fundamentalnych wolności i praw (człowieka i obywatela), analizowanych w całym ich kompleksie.

Drugi uznany za miarodajny w indeksacji wolności gospodarczej ośrodek – kanadyjski Fraser Institute, też konserwatywny i prezentujący libertariańską orientację – deklaruje podobnie jak Heritage Foundation, że „podmioty mają wolność gospodarczą, gdy majątek nabyty przez nie w sposób legalny jest chroniony przed naruszeniami ze strony innych osób, a one same mogą swobodnie korzystać ze swej własności, dokonywać obrotu nią lub przekazywać innym, tak długo jak ich działania nie naruszają analogicznych praw innych podmiotów. Mają one wolność wyboru, handlu i współpracy z innymi oraz konkurencji, wedle własnego uznania”. Podstawy tak rozumianej „wolności gospodarczej” stanowią: „własny wybór, dobrowolna wymiana koordynowana przez rynek, wolność wejścia na rynek i konkurencji na nim oraz ochrona osób i ich własności przed naruszeniami ze strony innych”<sup>16</sup>. Punktem wyjścia dla opisowej (nienormatywnej) formuły Instytutu Fräsera jest definicja J. Gwartneya, R. Lawsona i W. Blocka, sformułowana jeszcze w XX wieku w duchu doktrynalnych założeń M. Friedmana i aprobowana przez tego ekonomistę (Gwartney, Lawson, Block, 1996, s. 12, zob. też s. VII i VIII)<sup>17</sup>. Na jej „kanoniczną” rolę w wyznaczeniu „paradygmatycznego” rozumienia omawianego pojęcia zwrócił w polskim piśmiennictwie uwagę m.in. A. Kondratowicz (2013b, s. 34; 2015, s. 31 przyp. 1)<sup>18</sup>. Stwierdza on, że definicja przyjmuje w wyjściowej analizie podwójną optykę. Jako pojęcie absolutne wolność gospodarcza jednostki, niezależnie od tego, czy występuje ona jako producent czy konsument, oznacza w perspektywie mikroekonomicznej niczym nieskrępowaną swobodę decyzji: wyboru oraz działania lub niedziałania. W perspektywie makroekonomicznej horyzont zjawisk rozszerza się i obejmuje czynniki społeczne i polityczne. Zawsze determinują one sytuację jednostki, lecz na jej poziomie nie są analizowane jako zjawiska czy procesy ogólne. Ujęcie mikroekonomiczne w inny sposób weryfikuje aspekty doktrynalne niż makroekonomiczne. Dany postulat „wolnościowy” konfrontowany jest z ograniczonym indywidualnie faktycznym stanem rzeczy. Łatwiej ulega w badaniu subiektywizacji wynikającej m.in. z interpretacji jednostkowych oczekiwań. W perspektywie makroekonomicznej dochodzi do ich relatywizacji. Właściwa dla niej tendencja do tworzenia całościowego obrazu zjawisk społeczno-gospodarczych i przedstawiania biegu procesów „długiego trwania” (*longue durée* w braudelowskim rozumieniu) narzuca u podstaw wzmoczoną troskę o metodyczną poprawność i wyważony obiektywizm. Są one szczególnie ważne, gdy celem badań jest interdyscyplinarna synteza wielu czynników z różnych sfer życia społecznego; złożonych zjawisk gospodarczych, ponadjednostkowych zachowań o charakterze publicznym

<sup>16</sup> Zob. [www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics](http://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics): „The cornerstones of economic freedom are (1) personal choice, (2) voluntary exchange coordinated by markets, (3) freedom to enter and compete in markets, and (4) protection of persons and their property from aggression by others. Individuals have economic freedom when property they acquire without the use of force, fraud, or theft is protected from physical invasions by others and they are free to use, exchange, or give their property as long as their actions do not violate the identical rights of others. Individuals are free to choose, trade, and cooperate with others, and compete as they see fit”.

<sup>17</sup> Pod patronatem M. Friedmana i przy jego udziale założyciel Instytutu Fräsera M. Walker zorganizował w latach 1986-1994 cykl konferencji analizujących aspekty pojęciowe wolności gospodarczej oraz metody jej pomiaru.

<sup>18</sup> Tak samo „Rozwój gospodarczy wybranych krajów Unii Europejskiej w ocenie indeksu wolności gospodarczej”, G. Karmowska, 2017, w: T. Borys, T. Brzozowski, S. Zalewska-Wanke (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 78.

i działań politycznych. Również perspektywa makroekonomiczna nie może abstrahować od świata wartości. Co więcej, uwzględnienie normatywnego pierwiastka aksjologicznego w analizie zachowań ludzkich jest nawet nieodzowne. Na koniec dochodzi więc nieuchronnie do zestawienia uzyskanego obrazu makroekonomicznego z modelowymi założeniami doktrynalnymi. Odpowiada to zresztą należącej do warsztatu badawczego potrzebie porządkowania i klasyfikowania uzyskanych rezultatów, jak i potrzebom odbiorców badań. Charakteryzowanie określonej sytuacji makroekonomicznej poprzez łączenie w jednym procesie niekoherentnych parametrów o różnorodnej naturze, zależnych lub niezależnych od siebie, powoduje, że „rankingowe” odwzorowanie rzeczywistości będzie miało zawsze charakter umowy. W dodatku uznaniowość, nieuchronna przy doborze i określeniu wagi poszczególnych składników sumarycznej oceny wolności gospodarczej, jest nierzadko wynikiem czynników pozanaukowych, np. doktrynalnych. Świadomość uproszczeń i zniekształceń, a jednocześnie potrzeba maksymalnego obiektywizmu nakazują zatem przy „pomiarach poziomu wolności” rozważną refleksję metodologiczną i metodyczną. W tym leży źródło mnożenia „zagregowanych miar” wskaźników ilościowych i jakościowych oraz rozbudowywania algorytmów indeksów, w których tworzeniu są stosowane<sup>19</sup>.

Twórcy indeksów zakładają milcząco, że doświadczenie wolności gospodarczej weryfikuje się w tych obszarach życia społecznego, w których przedsiębiorczość niezależnych jednostek zderza się z aktywnością państwa. Pozycje obu stron konfrontacji nie są równorzędne. Państwo posiadające monopol na stosowanie prawa i przymusu dominuje nad jednostkami. Czynniki doktrynalne na równi z pragmatycznymi nakazują jednak państwu miarkowanie ich użycia. Władza publiczna stara się zatem godzić statystycznie ważne interesy pojedynczych jednostek z dobrem wspólnym, za którego reprezentanta się uważa i które sama definiuje. W konsekwencji w sferze potencjalnie możliwej ingerencji dochodzi do jej samoograniczenia. Na tej drodze tworzy się w poszczególnych polach aktywności społecznej i funkcjonowania państwa pewna równowaga między sprzecznymi wartościami oraz tendencjami władzy i gospodarczo czynnego społeczeństwa. „Homeostaza” ta jest często wymuszona. Stan zjawisk jest ponadto zależny nie tylko od woli władzy próbującej godzić założenia ideologiczne, polityczne oraz makroekonomiczne z tymi oczekiwaniami powtarzającymi się w skali mikroekonomicznej, które decyduje się respektować, ale także od wielu innych czynników, trudnych do identyfikacji i oszacowania. Mimo dynamicznej natury i efemeryczności daje się on jednak w określonych przedziałach czasu mierzyć oraz porównywać przy zastosowaniu konwencjonalnych parametrów. Wyznaczają one *de facto* treść i zakres pojęcia „wolność gospodarcza”, tak jak je przyjmują twórcy indeksów, nawet jeśli brak jest rozwiniętych w tym kierunku definicji.

W myśl założeń Index of Economic Freedom, opracowanych przez Heritage Foundation, należy brać łącznie pod uwagę cztery kategorie zjawisk społecznych, a w każdej z nich po trzy „filary wolności gospodarczej”.

<sup>19</sup> Zasady indeksowania opracowywane były od 2 poł. lat 80. XX wieku. W ekonomii doprowadziło to do „zoperacjonalizowania” pojęcia „wolności gospodarczej”. Zob. „Wolność gospodarcza a teoria zmiany instytucjonalnej”, A. Kondratowicz, 2015, w: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*, Warszawa: PTE, s. 31. Por. *Wolność gospodarcza w Polsce i na świecie*, A. Kondratowicz, 2013a, INFOS, Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(139), 24.01.2013, s. 1.

Kategorie podstawowe wyznaczone są przez: praworządność (rządy prawa)<sup>20</sup>, wpływ instytucji rządowych na gospodarkę (ingerencja państwa), efektywność wprowadzanych regulacji oraz otwartość gospodarki (rynków).

Praworządność w zakresie istotnym dla pojęcia „wolność gospodarcza” analizowana jest z punktu widzenia prawa własności, przestrzegania przez instytucje rządowe (władze publiczne) standardów prawa oraz skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Ingerencja państwa rozpatrywana jest pod kątem wielkości wydatków rządowych, rozmiaru obciążeń podatkowych oraz stanu systemu finansów publicznych. „Filary wolności” są w założeniach badaczy tym mocniejsze, im niższe są wskaźniki wpływu państwa. Efektywność regulacji oceniana jest z kolei wedle skuteczność ochrony swobody działalności gospodarczej (przedsiębiorczości), wolności rynku pracy oraz swobody polityki pieniężnej (monetarnej). Otwartość gospodarki jest wartościowana przez pryzmat swobody wymiany handlowej, wolności inwestycji związanej ze swobodnym przepływem kapitałów oraz stopnia niezależności systemu finansowego<sup>21</sup>.

Twórcy Index of Economic Freedom zakładają więc, że pole, w którym urzeczywistnia się wolność gospodarcza, wyznaczone jest przez siedem podstawowych swobód ekonomicznych<sup>22</sup> oraz pięć kategorii zjawisk, w których wyraża się nastawienie władz publicznych wobec tych swobód oraz konsekwencje podejmowanych przez nie działań<sup>23</sup>.

Ustalenie ocen dla 12 „filarów wolności gospodarczej” wymaga jednak głębszej analizy<sup>24</sup>. „Nośność” każdego z filarów jest badana wedle przypisanych mu dalszych parametrów o węższym zakresie.

Służąca badaniu praworządności analiza prawa własności zmierza do ustalenia, czy i w jakim zakresie obowiązujący system prawny umożliwia jednostkom nabywanie własności i jak ją chroni oraz na ile przestrzegane są obowiązujące przepisy. Osobno bada się prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, którego przedmiotem są rzeczy materialne, oraz praw własności intelektualnej, ochronę inwestycji, a także ryzyko wywłaszczenia. Odrębną ocenę podlega reżim prawny i praktyka administracji publicznej w odniesieniu do nieruchomości. Analizuje się tu stopień swobody obrotu i dziedziczenia oraz ich gwarancje, w tym ochronę sądową, ograniczenia swobody korzystania z nieruchomości (wynikające np. z zasad zagospodarowania przestrzennego

<sup>20</sup> Z uwagi na inny sposób rozumienia „prawa” i odmiennosc systemów prawnych (otwarty system źródeł i dominacja prawa precedensowego w prawie anglosaskim i zamknięty katalog źródeł prawa stanowionego) pojęcie „praworządność” nie w pełni odpowiada pojęciu „rządy prawa” (rules of law). W jednym i drugim przypadku chodzi jednak o takie same podstawy państwa prawa, którego jednym z głównych zadań jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem organów władzy. Organy te mogą stosować nakazy, zakazy i przyznawać uprawnienia jedynie w zakresie przewidzianym w przepisach, które zostały wprowadzone stosownie do nadrzędnych zasad ustrojowych. Obywatel ma z kolei obowiązek przestrzegania tak samo ustalonych zakazów i nakazów. Innymi słowy: organy państwa mogą robić jedynie to, co wyraźnie nakazuje im lub na co pozwala im przepis, natomiast obywatele mogą robić wszystko, czego im prawo wyraźnie nie zabrania, a muszą to, co prawo im nakazuje.

<sup>21</sup> Zob. [www.heritage.org/index/about](http://www.heritage.org/index/about): „Rule of Law (property rights, government integrity, judicial effectiveness), Government Size (government spending, tax burden, fiscal health), Regulatory Efficiency (business freedom, labor freedom, monetary freedom), Open Markets (trade freedom, investment freedom, financial freedom)”.

<sup>22</sup> W kategoriach prawnych ująć je można jako zasady ustroju społeczno-gospodarczego państwa.

<sup>23</sup> Prawo własności zalicza się do kategorii wolności, czyli swobód. Tradycję tę wprowadziła już Wielka Rewolucja Francuska w 1789 roku. Zob. Deklaracja Praw Człowieka, art. 2 Współczesne konstytucje (np. niemiecka i polska) traktują je w kategoriach prawa naturalnego, niepodlegającego co do istoty – jak wszystkie prawa i wolności człowieka – ograniczeniom prawa stanowionego. Zob. art. 64 konstytucji RP oraz „Istota wolności i praw a spór o uniwersalia”, J. Reszczyński, 2017, w: L. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek, s. 317 i n.

<sup>24</sup> Stopień realizacji albo intensywności oddziaływania każdego z głównych parametrów otrzymuje określoną wartość w skali ocen od 0 do 100 – od braku wolności gospodarczej do wolności całkowitej. Mają one jednakową wagę.

i prawa budowlanego), ich opodatkowanie oraz obowiązki informacyjne dysponentów nieruchomości wobec władz publicznych (rejstry gruntowe, szacowanie wartości, inwentaryzacja geodezyjna).

Stan praworządności w kontekście stosowania się do standardów państwa prawa widziany jest przede wszystkim z perspektywy zjawisk korupcyjnych. Korupcja jest w oczywisty sposób sprzeczna z istotą wolności gospodarczej. Zawiera w sobie element przymusu i obciąża działalność nieakceptowanymi doktrynalnie kosztami. Wprowadza poza tym do decyzji gospodarczych pierwiastek irracjonalny. Wywołany przez nią stan niepewności wpływa ujemnie na aktywność przedsiębiorców. Szczególnie groźna jest korupcja w instytucjach władzy publicznej, dysponujących dobrami istotnymi dla gospodarki. W szerokim rozumieniu obejmują one także sferę tworzenia prawa i jego stosowania (decyzji administracyjnych dotyczących przedsiębiorców). Korupcja wyraża się najczęściej w różnych formach przekupstwa, płatnej protekcji, wymuszeń, nepotyzmu, klientelizmu, klikowości, faworyzowania. Pokrewny charakter mają również obciążające władze publiczne zjawiska malwersacji czy też defraudacji. Metoda badań tego parametru nakazuje uwzględnienie sześciu czynników. Są nimi: zaufanie społeczne do polityków, przejrzystość zasad i metod kształtowania polityki przez władze publiczne, domaganie się przez ich przedstawicieli opłat niemających podstaw prawnych, występowanie innych zjawisk korupcyjnych w działalności organów państwowych, stosunek do korupcji opinii publicznej, przejrzystość działań i decyzji administracji publicznej na każdym szczeblu.

Skuteczność wymiaru sprawiedliwości rozpatrywana jest z punktu widzenia niezależności sądownictwa, jakości procedur sądowych (prawa procesowego i praktyki) oraz prawdopodobieństwa uzyskania w konkretnym przypadku korzystnego rozstrzygnięcia (zgodnego z prawem).

Kolejna grupa zjawisk odnosi się do oddziaływania na gospodarkę własnej działalności państwa. Na pierwszym planie rysuje się jej aspekt makroekonomiczny, uwzględniający politykę fiskalną. Obecność w gospodarce aktywnego podmiotu o potencjale ekonomicznym nieporównywalnie wielkim wobec innych podmiotów, w dodatku mogącego samodzielnie i poza regułami rynkowymi określać swój status i uprawnienia, ogranicza bardzo mocno swobodę decyzji i działania jednostki. Intensywność wpływu państwa wyraża się w pierwszej kolejności w wielkości jego wydatków. Analiza uwzględnia zarówno koszty utrzymania i działalności aparatu publicznego, jak i płatności transferowe. Bierze się pod uwagę wydatki na działania operacyjne podejmowane przez władze w określonym czasie w zakresie wszystkich funkcji państwa. Ponieważ część wydatków może być dokonywana poza budżetem, decydującym kryterium zaliczenia do wydatków państwa musi być rzeczywiste dysponowanie środkami, nawet jeśli zależność dysponenta od instytucji publicznych jest pośrednia.

Rozmiar obciążeń podatkowych uwzględnia w wyliczeniu trzy składowe: maksymalne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (podatek od dochodów osobistych), maksymalne stawki podatku dochodowego od osób prawnych (podatek od dochodów przedsiębiorstw) oraz całkowite obciążenia podatkowe (podatki bezpośrednie i pośrednie) liczone w skali państwa jako odsetek produktu krajowego brutto (PKB).

W odniesieniu do stanu finansów publicznych za miarodajne wskaźniki uznano średni deficyt budżetowy w 3 ostatnich latach i zadłużenie państwa. W obu przypadkach odnosi się je procentowo do produktu krajowego brutto.

W optyce doktryny wolnorynkowej wszystkie ściśle ze sobą skorelowane przejawy ingerencji państwa są szkodliwe dla wolności gospodarczej. Nadmierne wydatki sektora rządowego, niepokryte przychodami państwa, których nie wolno zwiększać na miarę potrzeb władzy, są źródłem deficytów budżetowych i trudnego do przewyciężenia długu publicznego. Powodują

łącznie „niewłaściwą alokację zasobów i utratę efektywności ekonomicznej”, a w konsekwencji „niestabilność makroekonomiczną i niepewność gospodarczą”, stanowiąc jedną z „najpoważniejszych przeszkód w dynamice gospodarczej”<sup>25</sup>.

Analiza efektywności regulacyjnej służy ocenie unormowań prawnych przyjętych wobec różnych aspektów aktywności społecznej, ujmowanych jako podstawy wolności gospodarczej, a także wobec determinujących ją warunków środowiska, przede wszystkim infrastrukturalnego. Celem jest badanie stopnia dopasowania regulacji do modelowych wymogów wolności oraz potrzeb optymalizacji działalności w jej ramach, a także określenie sprawności ich stosowania w praktyce.

W zakresie swobody działalności gospodarczej kryteria, które mają pozwolić na ustalenie poziomu ograniczeń efektywnego działania przedsiębiorstw, odnoszą się do warunków jej podejmowania, prowadzenia i zakończenia. Bierze się pod uwagę łącznie 13 szczegółowych wskaźników. W odniesieniu do podjęcia działalności są nimi: liczba koniecznych formalności wstępnych, czas do chwili rozpoczęcia faktycznej działalności, poniesione koszty oraz minimalny wymagany kapitał (w obu przypadkach odniesione do średniego dochodu na mieszkańca). Uwzględnia się też liczbę procedur niezbędnych do uzyskania zezwoleń, długość ich trwania oraz ponoszone koszty (w odniesieniu do średniego dochodu na mieszkańca). W odniesieniu do formalności związanych z zakończeniem działalności gospodarczej liczy się czas potrzebny na ich dopełnienie oraz koszty zamknięcia przedsiębiorstwa ujmowane jako procent wartości majątku. Brana jest pod uwagę również stopa odzysku w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy (strata wierzycieli). Za wskaźniki określające efektywność infrastrukturalnego otoczenia przedsiębiorcy uważa się liczbę formalności związanych z uzyskaniem dostępu do energii elektrycznej i czas ich trwania oraz poniesione koszty przyłączenia (jako odsetek średniego dochodu na mieszkańca).

Dla oceny wolności rynku pracy twórcy założeń metodologicznych indeksu posłużyli się miarami ilościowymi, wyrażającymi różne przejawy jego funkcjonowania w danym kraju. W sposób podobny jak w przypadku swobody działalności gospodarczej wynikają one głównie z regulacji prawnych lub są z nimi skorelowane. Uwaga analityków koncentruje się na realnych ograniczeniach i potencjalnych zagrożeniach wolności gospodarczej, które starają się skwantyfikować, stosując siedem wskaźników. Są nimi: stosunek wynagrodzenia minimalnego do średniej wartości dodanej liczonej na pracownika, bariery w zatrudnianiu nowych pracowników, brak elastyczności w określaniu wymiaru czasu pracy, utrudnienia przy redukcji nadmiernego zatrudnienia, unormowania dotyczące okresów wypowiedzenia, obowiązkowe odprawy dla pracowników oraz współczynnik aktywności zawodowej ludności<sup>26</sup>.

Dla określenia efektywności regulacji wpływającej na poziom wolności gospodarczej w sferze polityki pieniężnej łączy się analizę stabilności cen z oceną mechanizmu pozarynkowego oddziaływania na nie. Brak inflacji przy jednoczesnym wstrzymaniu się od interwencji oddziałujących na sferę mikroekonomiczną są stanem uznanym za optymalny. Zarówno inflacja, jak i kontrola cen zakłócają swobodną działalność gospodarczą. Indeks bierze pod uwagę

<sup>25</sup> Zob. [www.heritage.org/index/book/methodology](http://www.heritage.org/index/book/methodology). Alarmującą granicą jest dla twórców indeksu 30% PKB.

<sup>26</sup> Poziom aktywności zawodowej ludności jest oczywiście czynnikiem wyznaczającym na każdym poziomie granice swobody decyzji biznesowych i działalności. Jego źródła są jednak dużo bardziej złożone niż zjawisk mierzonych poprzednio przedstawionymi wskaźnikami. Trudno też mówić o bezpośredniej efektywności regulacji filtrowanej przez czynniki antropogeniczne. Nadmierne rozszerzanie indeksowanych uwarunkowań wolności gospodarczej na czynniki niepowiązane z interakcjami w strukturach społecznych wydaje się sprzeczne z pojmowaniem wolności jako faktu społecznego.

dwa wskaźniki: średnią ważoną stopę inflacji w ostatnich 3 latach oraz zakres urzędowej kontroli cen, której samo już wprowadzenie oznacza dla jego twórców negatywny krok regulacyjny wobec wolności.

Analiza otwartości danej gospodarki z perspektywy zasady wolności handlu ma na celu ustalenie poziomu dostępności rynku wewnętrznego dla towarów i usług z zagranicy. Ograniczenia wynikają ze stosowania przez państwo taryfowych barier celnych oraz ograniczeń pozataryfowych. Miara wolności handlu obliczana jest na podstawie średniej ważonej taryf celnych, efektywnie stosowanych wobec wszystkich produktów. Uzyskaną wielkość pomniejsza współczynnik oceniający intensywność stosowania innych ograniczeń handlu zagranicznego. Twórcy indeksu włączają do tej kategorii bardzo liczne i zróżnicowane formy protekcyjnej ochrony krajowej produkcji i handlu z wyłączeniem w praktyce – oprócz ceł importowych – jedynie oddziaływania na kursy walutowe. Dzielią je na ograniczenia handlu o charakterze ilościowym (zakazy importu i eksportu, w tym embargo, kontyngenty importowe, ograniczenia i dobrowolne redukcje obrotu na bazie porozumień między państwami, wliczając do nich nawet handel kompensacyjny), dodatkowe bariery natury celnej (restrykcyjne procedury klasyfikacji i urzędowej wyceny, odprawy celne, zabezpieczenia długu celnego, zaliczki na jego poczet czy depozyty celne), interwencje oddziałujące na mechanizm cenowy (cła antydumpingowe, opłaty wyrównawcze i zmienne opłaty dodatkowe, podatki graniczne i korekty podatkowe, a także należące w istocie do sfery stosowania taryf celnych kontyngenty i plafony taryfowe oraz okresowe zawieszenia poboru ceł). Wyróżnia się ponadto jako osobną grupę regulacje urzędowe bezpośrednio reglamentujące operacje handlowe (jak koncesjonowanie obrotu) lub wpływające na nie pośrednio (wymóg składnika krajowego, stosowanie reguł kraju pochodzenia, normy przemysłowe, sanitarne, fitosanitarne, normy bezpieczeństwa, przepisy dotyczące opakowań, etykietowania i znaków towarowych, a także reklamy i działalności mediów)<sup>27</sup>. Również samodzielne działania władz rządowych w sektorze handlu i usług naruszają swobodę wymiany, a przez to otwartość rynków. Jako źródło utrudnień wymienia się monopole państwowe i ekskluzywne koncesje, preferencje w zakresie konkurencji, handel państwowy, zamówienia publiczne i zakupy rządowe, subwencje i inne formy pomocy, politykę przemysłową władz czy finansowanie badań i rozwoju technologii<sup>28</sup>.

Uwzględnienie wśród podstaw wolności gospodarczej zasady swobodnego przepływu kapitału (swobody inwestycji) prowadzi autorów indeksu do wartościowania poszczególnych czynników negatywnie oddziałujących na realizację idealnego wzorca gospodarki wolnej od jakichkolwiek ograniczeń w przepływie kapitału inwestycyjnego i w korzystaniu z niego zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i transgranicznym. W poszczególnych państwach pojawiają się ograniczenia różnego rodzaju. Ocenie podlegają tendencje i zjawiska występujące na płaszczyźnie normatywnej oraz w praktyce stosowania przepisów przez urzędy, niekiedy mocno odbiegającej od ich treści. Bada się sytuację prawną i sposób traktowania inwestycji zagranicznych w porównaniu do krajowych, charakter norm regulujących inwestycje zagraniczne pod kątem ich jednoznaczności i skuteczności mechanizmów ochrony oraz efektywnego stosowania przepisów z uwzględnieniem

<sup>27</sup> Przepisy prawne Unii Europejskiej, mocno rozbudowane w swej funkcji regulacyjnej, muszą być zatem w tym zakresie uważane za niezgodne z zasadą wolnego handlu.

<sup>28</sup> Bardziej prawidłowy z punktu widzenia zasad klasyfikacji (wyczerpujący, spójny i rozłączny) jest podział tej materii na ograniczenia taryfowe, parataryfowe i pozataryfowe. Zob. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, 2002, Warszawa: PWE, s. 319. Jeśli przyjąć takie oczekiwania, wydaje się wątpliwe wyróżnienie kategorii działań państwa (skoro wszystkie inne ograniczenia też są formą jego działalności) czy prawno-administracyjnych ograniczeń regulacyjnych (skoro każda formalna czynność instytucji władzy musi mieć podstawę w przepisach).

zachowań aparatu biurokratycznego. Kolejnymi branymi pod uwagę elementami są ograniczenia w obrocie nieruchomościami i ich zakres, a także wyłączenie spod zagranicznych inwestycji określonych sektorów gospodarki lub poszczególnych jej gałęzi. Przedmiotem analizy jest też poziom zagrożenia wywłaszczeniem inwestycji bez rekompensaty odpowiadającej jej wartości przy ewentualnym braku sądowej drogi odwoławczej, a ponadto zakres nadzoru państwa nad zagranicznymi inwestorami na rynku walutowym oraz kapitałowym (reglamentacja obrotu dewizowego, ograniczenia swobody płatności, transferów i transakcji kapitałowych, w tym zwłaszcza repatriacja wypracowanych zysków). Ujemny wpływ na ocenę stopnia implementacji zasady swobody inwestycji ma też, w myśl założeń indeksu, realizacja przez władze przedsięwzięć pośrednio ograniczających swobodę inwestowania lub utrudniających proces inwestycyjny, a ponadto niewystarczający poziom bezpieczeństwa w państwie oraz niedostatek podstawowej infrastruktury inwestycyjnej. W dwu ostatnich przypadkach negatywna ocena nie wynika, jak poprzednio, z niezgodnej z liberalną doktryną aktywności organów władzy publicznej, lecz z zaniechania oczekiwanych od nich działań<sup>29</sup>.

Niezależność systemu finansowego, nazywana też – co pociąga jednak za sobą większą ekstensję pojęcia – wolnością finansową, jest w metodologicznych założeniach indeksu ostatnim branym pod uwagę parametrem otwartości gospodarki. Zasadniczym przedmiotem analizy jest efektywność systemu bankowego, mierzona niezależnością od władz publicznych i brakiem ich oddziaływania na sektor finansów. W myśl doktryny wolnorynkowej, państwowa własność banków i innych instytucji uczestniczących w rynku kapitałowym ogranicza konkurencję i utrudnia dostęp do kredytów, o których udzieleniu mogą decydować warunki inne niż rynkowe (np. względy polityczne). Jej założenia wykluczają zatem istotne ingerencje władzy w środowisku bankowym i finansowym. W konsekwencji regulacje prawne rynku finansowego i nadzór banku centralnego powinny jedynie optymalizować wykonanie zobowiązań i gwarantować bezpieczeństwo obrotu. Krajowe i zagraniczne instytucje finansowe powinny być traktowane jednakowo i mieć pełną swobodę świadczenia wszelkich usług finansowych dowolnym klientom zarówno w walucie krajowej, jak i w walutach obcych. Takie założenie co do treści wolności finansowej w otwartej gospodarce prowadzi, przy obliczaniu wskaźnika indeksu, podobnie jak w odniesieniu do swobody inwestycji, do pomniejszenia wartości pełnej realizacji wolności o procentowo ujęty szacunek ujemnego wpływu na nią działań państwa w określonych sferach. Są nimi, po dokonaniu oceny stopnia rozwoju rynku finansowego i kapitałowego, zakres narzuconej przez państwo regulacji usług finansowych, wielkość bezpośredniego i pośredniego udziału państwa we własności banków i innych instytucji finansowych, a ponadto wpływ władzy publicznej na alokację kapitału oraz otwartość na konkurencję zagraniczną.

Drugi z najważniejszych indeksów – indeks Economic Freedom of the World, którym posługuje się Fraser Institute, uwzględnia zasadniczo te same zjawiska i fakty. Nieco inaczej grupuje je i posługuje się częściowo odmienną terminologią, a ponadto wyodrębnia pewne czynniki niebrane w rachubę przez Heritage Foundation. Zjawiska jakościowe stara się – jeszcze usilniej – oceniać poprzez ich aspekty dające się wyrazić ilościowo. Metodologia indeksu odwołuje się ostatecznie do pięciu kategorii, w ramach których wyróżnia się 24 obszary życia społecznego, opisywane przez 42 zmienne<sup>30</sup>. Pięć podstawowych kategorii tworzą: formy i zakres oddziaływania

<sup>29</sup> Zgodnie z liberalnym rozumieniem obowiązków władzy publicznej, powinna ona zapewnić bezpieczeństwo oraz stworzyć warunki sprzyjające rozwojowi prywatnej przedsiębiorczości.

<sup>30</sup> Zob. [www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach](http://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach). Przez dużą część specjalistów uważany jest za lepiej odpowiadający metodyce klasyfikacji i pełniej oddający rzeczywistość.

władz publicznych na gospodarkę, jakością systemu prawnego ze szczególnym naciskiem na prawo własności, „zdrowy pieniądz” (racjonalna polityka pieniężna), wolność handlu w wymiarze międzynarodowym oraz poziom i jakość regulacji prawnych dotyczących gospodarki. Badając wpływ władz publicznych, bierze się pod uwagę wydatki państwa, płatności transferowe i subwencje rządowe, działalność przedsiębiorstw państwowych i inwestycje państwa oraz maksymalne stawki opodatkowania dochodów i podatku od wynagrodzeń. Zależność swobód gospodarczych od systemu prawnego rozpatrywana jest nie tylko od strony treści przepisów (integralność systemu prawnego, brak wpływu wojska na funkcjonowanie państwa prawa i na politykę, ochrona prawa własności, podatki i opłaty w obrocie nieruchomościami), ich stosowania przez władze oraz przestrzegania w społeczeństwie (skuteczność egzekwowania umów, niezawodność policji, straty na skutek przestępczości ponoszone przez przedsiębiorców), ale także funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (niezależność sądownictwa, bezstronność orzekania). Wskaźnikami oddziaływania polityki pieniężnej na wolność gospodarczą są podaż pieniądza, standardowe odchylenia wskaźnika inflacji, poziom inflacji w ostatnim roku, wolność posiadania rachunku bankowego w walutach obcych. Liczne wskaźniki służą też ocenie poziomu wolności handlu transgranicznego. Uwzględnia się taryfy celne w różnych aspektach stosowania, bariery pozataryfowe, opłaty urzędowe w obrocie z zagranicą, kurs wymiany czarnorynkowej, kontrolę przepływu kapitału i osób, a wśród nich ograniczenia własności i inwestycji obcokrajowców oraz swobody ich podróży. Największa liczba wskaźników wykorzystywana jest do oceny wpływu regulacji prawnych na swobody gospodarcze. Regulacje prawne rynku kredytowego oceniane są przez pryzmat własności banków, długu sektora prywatnego, kontroli stóp procentowych i zjawiska rzeczywistej ujemnej stopy procentowej. Rynek pracy charakteryzowany jest z kolei przez regulacje zatrudnienia i zwolnień pracowników, układów zbiorowych, płacy minimalnej, obowiązkowych świadczeń na rzecz zwalnianych pracowników, wymiaru czasu pracy oraz obowiązków pracowników wobec państwa (pobór do wojska). Regulacje samej przedsiębiorczości rozpatrywane są z punktu widzenia treści wymogów urzędowych działalności, warunków jej podejmowania, wydatków przedsiębiorców w związku z czynnościami urzędów, dodatkowych opłat, korupcji, protekcji, ograniczeń koncesyjnych oraz wydatków przy wypełnianiu obowiązków podatkowych.

Parametry Fraser Institute, traktowane jako całość, mają bardziej techniczny charakter niż poprzednie. Twórcy metody wyraźnie kładli nacisk na ograniczenie potencjalnego wpływu poglądów analityków na ich oceny. Tracą one jednak przez to bezpośredni związek z treścią wyjściowego pojęcia „wolność gospodarcza”, które jest doktrynalnym punktem wyjścia analizy.

W nawiązaniu do wypracowanych standardów badania wolności gospodarki i różnych jej aspektów (np. wolności konkurencji) podejmowały także inne instytucje. Często prowadzono je w wymiarze regionalnym lub sektorowym<sup>31</sup>. Należy zwrócić uwagę, że wskaźnik wolności gospodarczej ma pierwszoplanowe znaczenie dla przedstawicieli nurtów liberalnych oraz liberariańskich. Dla zwolenników interwencjonizmu państwowego, „trzeciej drogi” czy też ordoliberalizmu jest mniej istotny i niczego nie przesądza w sposób ostateczny. Druga perspektywa, pozornie bardziej pragmatyczna, ma jednak równie silne podłoże ideologiczne jak pierwsza.

<sup>31</sup> Taką działalność prowadzi np. Światowe Forum Ekonomiczne, Liberales Institut w Szwajcarii, IMANI w Ghanie. The Freedom House w 1996 roku przedstawił listę kryteriów wolności gospodarczej (World Survey of Economic Freedom). W późniejszym czasie ta amerykańska organizacja zajmująca się stanem demokracji i wolności na świecie nie prowadziła już prac nad własnym indeksem. W Indiach opracowano oparty na 13 kategoriach i 50 wskaźnikach Economic Freedom Index of India ([www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm](http://www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm)). Wolność gospodarczą ujmuje on w aspekcie pozytywnym (wolność do...) i negatywnym (wolność od...).



Zaproponowana ponad ćwierć wieku temu metodologia indeksowania wolności gospodarczej nie jest swoją drogą przyjmowana bezkrytycznie nawet wśród wyznawców wolnego rynku. Przedmiotem sporów jest przede wszystkim metoda przeniesienia teoretycznych założeń do badań empirycznych, kwestia korelacji między badanymi wartościami a wzrostem gospodarczym, „wkładu” poszczególnych mierników w końcowy rezultat badań czy stosowność przyjętych metod kwantyfikacji zjawisk jakościowych<sup>32</sup>. Nie jest natomiast kwestionowana lista zjawisk i czynników uznanych za wyznaczniki wolności gospodarczej, czyli – z naszego punktu widzenia – ustalenia dotyczące składowych pojęcia „wolność” („the specific components of economic freedom”) (Heckelman, Stroup, 2000, s. 527)<sup>33</sup>.

Można na koniec uznać, że całościową i pełną definicję „wolności gospodarczej” należałoby zbudować z wielu definicji częściowych, odnoszących się do różnych wzajemnie powiązanych ze sobą zjawisk albo pewnych ich aspektów, które przyjęte kryteria poznania każą wiązać ze sobą poprzez rynek<sup>34</sup>. Omawiane powyżej parametry mogą temu służyć, mimo że są tylko instrumentem badań i nie są jednorodne. Trzeba też dostrzec, że jedynie w części odnoszą się do „zjawisk i aspektów częściowych”. Oprócz identyfikacji różnych postaci wolności decyzji i działania, które są istotne dla gospodarki, mierzą bowiem na równi z nimi także fenomeny słabiej związane z wolnością dlatego, że są one skorelowane z aktywnością państwa, a państwo doktryna twórców indeksów zawsze będzie uznawać za antagonistę wolności<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Zob. np.: „Ranking Economic Liberty across Countries”, G.W. Scully, D.J. Slotte, 1991, *Public Choice*, 69(2), s. 121 i n. (<https://link.springer.com/article/10.1007/BF00123844>); „Further evidence on the relationship between economic freedom and economic growth”, J. de Haan, J.C.L. Siermann, 1998, *Public Choice*, 95(3-4), s. 363 i n. (<https://doi.org/10.1023%2FA%3A1005072108159g/10.1023/A:1005072108159>); „Which Economic Freedoms Contribute to Growth?”, J.C. Heckelman, M.D. Stroup, 2000, *Kyklos*, 53, fasc. 4, s. 527 i n. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00132>); „Which economic freedoms contribute to growth? A comment”, J.E. Sturm, E. Leertouwer, J. de Haan, 2002, *Kyklos*, 55, fasc. 3, s. 403 i n. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00193>) oraz odpowiedź: „Which Economic Freedoms Contribute to Growth? Replay”, J.C. Heckelman, M.D. Stroup, 2002, *Kyklos*, 55, fasc. 3, s. 417 i n. ([http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos\\_reply.pdf](http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos_reply.pdf)).

<sup>33</sup> Kluczowe elementy pojęcia na płaszczyźnie ekonomicznej i politycznej identyfikowane są w taki sam sposób od lat 60. XX wieku (zob. „Ranking Economic Liberty across Countries”, G.W. Scully, D.J. Slotte, 1991, *Public Choice*, 69(2), s. 121).

<sup>34</sup> Por. założenia Freedom House, w których jako kryteria wolności gospodarczej wskazuje się sześć innych wolności: własności, zarobkowania (pracy), działalności gospodarczej, inwestowania własnych środków, handlu międzynarodowego i uczestnictwa w gospodarce rynkowej. Zob. „World Survey of Economic Freedom 1995-1996”, R.E. Messick, 1996, w: R.E. Messick, K. Kimura (red.), *World Survey of Economic Freedom 1995-1996: A Freedom House Study*, New Brunswick-London: Freedom House (U.S.) Transaction Publishers, s. 5-7.

<sup>35</sup> Zob. „Preliminary Definition of Economic Freedom”, A. Rabushka, 1991, w: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, Vancouver: The Fraser Institute, s. 105. Można nawet dojść do definiowania wolności „poprzez główne obszary działalności gospodarczej, które ona obejmuje”. Zob. „Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem”, D. Piątek, K. Szarzec, 2009, *Gospodarka Narodowa*, 5-6(213-214), s. 8; *Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*, Sz. Chrupczalski, 15.10.2010. Pobrane z: [www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie\\_wolnosci](http://www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie_wolnosci): „Wolność gospodarcza jest składową wolności – nie może być oddzielona od wolności osobistej i politycznej, ponieważ stanowi dla nich podstawę i dostarcza środków do ich utrzymania”. Podobnie, co jest pewnym ewenementem wśród polskich prawników, ujmuje zagadnienie K. Pawłowicz, twierdząc, że w szerokim ujęciu na wolność gospodarczą składa się grupa „wiązek wolności”, w tym wolność osobista, prawo do własności, prawo do przedsiębiorczości, wolność wyboru zajęcia i miejsca zamieszkania, równość, wolna konkurencja oraz swoboda kontraktowania („Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej”, K. Pawłowicz, 1993, w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 69).

#### 4. Prawna ochrona wolności gospodarczej a ochrona jej składowych

Niezależnie od tego, czy zjawiska gospodarcze analizuje się w perspektywie makro- czy mikroekonomicznej, ewidentna jest świadomość, że wolność gospodarcza jest ściśle związana z prawem. Zależy bowiem od zawartych w nim regulacji, zaś realne gwarancje od stanu praworządności. Pogląd ten ma Locke'owską i oświeceniową tradycję, która po dziś dzień każe twierdzić, że wolność gospodarcza dotyczy przede wszystkim praw człowieka, a nie grup czy wspólnot<sup>36</sup>. Dyskusja nad zakresem wolności politycznych i praw obywatelskich może prowadzić do wniosku, że to pojęcie „praworządność” (rule of law) mieści je w sobie, jest bardziej istotne i tworzy podstawę konstrukcji pojęciowej wolności gospodarczej<sup>37</sup>. Faktycznie, skoro wywodzi się ona z innych wolności podstawowych oraz „prymarnych” i składa się z uprawnień, które z nich się wyprowadza, stanowi „pochodną”. Będąc konglomeratem różnowartościowych składników, jest wolnością „drugiego stopnia”, wolnością zagregowaną. Uznanie, że także ona ma charakter absolutny powoduje, że staje się bardziej wrażliwa na ograniczenia niż poszczególne wolności podstawowe. Konsekwencją złożonej konstrukcji jej pojęcia, będącego podstawą indeksacji, jest bowiem to, że przeszkody w urzeczywistnieniu pojedynczej składowej powodują uszczerbek w wolności gospodarczej jako całości. Zagrożenie lub naruszenie wymaga reakcji prawa. Z punktu widzenia techniki prawodawczej nie wydaje się jednak możliwe wprowadzenie jednej normy chroniącej wolność gospodarczą jako całość i gwarantującej jednocześnie każdy jej składnik. Nie byłaby ona skuteczna z powodu niejednorodnego, zbyt szerokiego i nieostro oznaczonego przedmiotu ochrony. Każdy czynnik wolności gospodarczej można jednak chronić z osobna: własność, pracę, dostęp do rynku, równość traktowania itd. Tak właśnie z reguły postępuje prawodawca.

Od chwili pojęciowego wyodrębnienia poszczególnych kategorii wolności starano się wprowadzać je do prawa stanowionego, nadając status chronionego dobra. Powoływanie się na moc prawa natury było mocnym argumentem doktrynalnym, ale brak sankcji władzy publicznej czynił ochronę iluzoryczną. Od Encyklopedystów po M. Friedmana i twórców metodologii indeksów nurt liberalny konsekwentnie definiuje w tych samych kategoriach podstawowe uprawnienia wymagające ochrony, ich wymogi oraz dopuszczalne ograniczenia i odnosi je do norm prawnych.

„Wolność naturalna”, jak pisali autorzy *Wielkiej Encyklopedii* w 1765 roku, „to prawo dane wszystkim ludziom przez naturę do rozporządzania własną osobą i własnym majątkiem w sposób, który uważają za najbardziej odpowiedni dla własnej pomyślności, pod warunkiem, że czynią to zgodnie prawem naturalnym i nie nadużywają go ze szkodą dla innych ludzi. Prawa naturalne są zatem regułą i miarą tej wolności”. Oznacza to, że miarą wolności człowieka nie mogą być arbitralne decyzje władzy. „Wolności obywatelskie” (*liberté civile*) są z kolei:

<sup>36</sup> Por. „Preliminary Definition of Economic Freedom”, A. Rabushka, 1991, w: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, Vancouver: The Fraser Institute, s. 87: „Economic freedom is primarily an issue of the rights of individuals, not of groups or collectives”.

<sup>37</sup> Tak np. H. LePage, w cytowanej wyżej publikacji Instytutu Frasersa, *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, s. 111 (w dyskusji z R. Poolem). Por. *Konstytucja wolności*, F.A. Hayek, 2006, Warszawa: PWN, s. 221 i n. Mierzenie poziomu praworządności nastęrcza wiele trudności metodologicznych. Zob. „Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem”, D. Piątek, K. Szarzec, 2009, *Gospodarka Narodowa*, 5-6, s. 12 i n.: „zmienna nieobserwowalna”.

naturalną wolnością jednostek do życia zgodnego z prawem, które zapewnia im bezpieczeństwo i własność [...]. Wolność polega jednocześnie na tym, że nie można zmusić ich do czynienia czegoś, czego prawo nie nakazuje [...]. Wolności obywatelskie opierają się więc na najlepszych możliwych prawach [...]. Z tego względu nie ma wolności w państwach, w których władza prawodawcza i władza wykonawcza znajdują się w tych samych rękach. Nie ma ich tym bardziej w tych, w których władza sędziowska połączona jest z prawodawczą i wykonawczą<sup>38</sup>.

W Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych (1776) uzasadnieniem wolności narodu i jego równorzędnego stanowiska wśród innych jest treść „praw natury i jej Boga”. W odniesieniu do ludzi, prócz równości, podkreśla się posiadanie przez nich nienaruszalnych praw, takich jak prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia. Sprawiedliwa władza pochodząca ze zgody rządzonych ma za cel ich zabezpieczenie<sup>39</sup>.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (1789), formalnie tylko dokument programowy, ale mający w praktyce rangę podstawowego aktu normatywnego, również posługuje się językiem prawa, a jego zasady przyjmują formy przepisów. Już art. 1 gwarantuje każdemu wszystkie formy wolności („Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi wobec prawa”). Każdy człowiek ma przyrodzone i niezbywalne prawa: władza nie może mu ich zatem odebrać. Prawami tymi są wolność, własność, bezpieczeństwo oraz prawo do oporu przeciw uciskowi (art. 2). Potwierdzona zostaje znana już liberalna interpretacja wolności. Polega ona na tym, „że wolno każdemu czynić wszystko, co tylko nie jest ze szkodą drugiego, korzystanie zatem z przyrodzonych praw każdego człowieka nie napotyka innych granic, jak te, które zapewniają korzystanie z tych samych praw innych członków społeczeństwa” (art. 4). Ewentualne ograniczenia muszą mieć formę ustawową, ale stanowienie prawa nie jest dowolne: ustawa „ma prawo zakazywać tylko tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa” (art. 5). Na płaszczyźnie prawa stanowionego punktem odniesienia jest dalej „niezbywalna wolność”. „To, czego ustawa nie zakazuje, nie może być wzbronione i nikt nie może być zmuszonym do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje” (art. 5). Na końcu Deklaracji umieszczone są gwarancje dla własności: jako że jest ona „prawem nietykalnym i świętym”, nikt nie może zostać jej pozbawiony (art. 17)<sup>40</sup>.

Po uzyskaniu w XIX wieku przez burżuazję, często w dramatycznych okolicznościach rewolucyjnych, wpływu na kształtowanie ustrojów państw, nastąpił proces „transkrypcji” liberalnych założeń doktryny w modelowe zasady prawne nowych monarchii konstytucyjnych i republik. Kolejnym etapem było ich rozwinięcie i konkretyzacja w liberalnym prawodawstwie, na różnych jego poziomach, począwszy od ustaw konstytucyjnych po regulacje cząstkowe.

<sup>38</sup> Zob. wyżej przyp. 8 (tu tłum. własne).

<sup>39</sup> Zob. [https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja\\_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci\\_Stan%C3%B3w\\_Zjednoczonych](https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych). Jednym z zarzutów wobec niesprawiedliwej władzy króla angielskiego było naruszenie wolności ekonomicznej w dzisiejszym rozumieniu terminu. Wyraziło się ono w „przecięciu naszego handlu ze wszystkimi częściami świata” i „narzucaniu na nas podatków bez naszej zgody”. Istotne dla amerykańskiego rozumienia uprawnień władzy w zakresie regulowania prawem życia społecznego były też dwie poprawki do konstytucji w 1789 roku: IX (zachowanie „praw przysługujących ludowi” niewymienionych w konstytucji) i X (zachowanie niezastrzeżonych dla federacji praw w gestii „poszczególnym stanów bądź ludu”). Postulaty myśli liberalnej urzeczywistniała też znacznie późniejsza, XIV, poprawka z 1866 roku (zakaz wydawania przez poszczególne stany ustaw ograniczających prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych oraz pozbawiania ich wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości).

<sup>40</sup> Art. 17 przewiduje jednak wyjątek. Niezbywalne prawo można naruszyć, jeśli lud-suweren stwierdzi w ustawie, że taka jest niewątpliwa potrzeba ogółu, a właściciel otrzyma przed wywłaszczeniem sprawiedliwe odszkodowanie (art. 17). Zob. [www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789); [https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja\\_Praw\\_Cz%C5%82owieka\\_i\\_Obywatela](https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_Praw_Cz%C5%82owieka_i_Obywatela).

Chociaż pierwszeństwo miały wolności polityczne, zabezpieczało ono również poszczególne składowe wolności gospodarczej. Na kontynencie europejskim ustawodawstwo w tym zakresie kształtowało się powoli i nierównomiernie. Zależne było od układu sił politycznych w danym państwie. W literaturze przytacza się kanon przykładów XIX-wiecznego ustawodawstwa „liberalizującego” działalność gospodarczą<sup>41</sup>. Należą do niego zniesienie systemu cechowego<sup>42</sup>, wprowadzenie wolności działalności przemysłowej, handlowej (także obrotu gospodarczego) oraz swobody konkurencji<sup>43</sup>, ochrona własności<sup>44</sup> i swoboda zatrudnienia i zarobkowania<sup>45</sup>. Pod koniec XIX wieku i w wieku XX regulacje liberalne w sferze prawa podlegały ograniczeniom. Było to wynikiem wzrostu roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym przy równoczesnym braku odpowiedzi doktryny wolnościowej na nowe wyzwania społeczne. Sukcesy autorytarnych ideologii w państwach faszystowskich i komunistycznych, a po wielkim kryzysie z 1929 roku także akceptacja zasad interwencjonizmu państwowego, potęgowały ograniczenia i prowadziły nawet do odrzucenia zasad wolności gospodarczej.

W prawie polskim po 1918 roku wolność gospodarcza nie znalazła szerszego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Termin ten nie pojawia się w ustawach zasadniczych: nie mówi o niej konstytucja marcowa (1921) ani kwietniowa (1935)<sup>46</sup>. Uregulowano jedynie „wolność przemysłową”, której dotyczyło rozporządzenie prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym. Normowało ono zasady wykonywania zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej i usługowej, indywidualnie lub w przedsiębiorstwie<sup>47</sup>. „Samoistne i zawodowe” (art. 1) „prowadzenie przemysłu było wolne i dozwolone każdemu” (art. 3), podlegało jednak znacznej reglamentacji („wyjątkom i ograniczeniom”), a wyłączenia przedmiotowe obejmowały 22 dziedziny aktywności gospodarczej (art. 2). Wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie pozostawało formalnie w mocy do końca 1972 roku. Ostatecznie ograniczone było tylko do działalności rzemiosła<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> Zob. „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 145-146; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 9, 13, 17-21; „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Rocznik Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 426-427; „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 372*, s. 226; a także *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, C. Kosikowski, 1995, Warszawa: PWE, s. 23 i n., 35; *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, Kraków: Zakamycze, s. 9 i n., 56 i n., 75 i n.

<sup>42</sup> We Francji – tylko chwilowo w mocy – dekrety liberalnego generalnego kontrolera finansów Turgota jeszcze z lat 1774-1775, ustawa Le Chapeliera z 1791 roku i konstytucja z 1793 roku; w Prusach reformy Steina z lat 1807-1808 i Hardenberga z lat 1811-1812; w Austrii ostatecznie dopiero patent cesarski z 1859 roku.

<sup>43</sup> We Francji dekret Allarde’a z 1791 roku i konstytucja z 1848 roku w Austrii reformy Józefa II z lat 1776-1790, później prawo o działalności gospodarczej z 1859 roku i konstytucja z 1867 roku, w Prusach reforma Hardenberga z 1810 roku, w Wirtembergii konstytucja z 1819 roku, w Związku Niemieckim konstytucja frankfurcka z 1849 roku (nie weszła w życie), w Związku Północnoniemieckim w 1869 roku, w II Rzeszy w 1871 roku, w Republice Weimarskiej w 1919 roku.

<sup>44</sup> We Francji i w Polsce w konstytucjach z 1791 roku (w Polsce tylko dla szlachty), w Prusach w pewnym zakresie w 1807 roku, w Austrii explicite w konstytucjach z 1849 i 1867 roku, w konstytucji Republiki Weimarskiej w 1919 roku.

<sup>45</sup> W stanie Wirginia (Virginia Declaration of Rights) w 1776 roku, we Francji w konstytucji z 1793 roku, w Prusach w pewnym zakresie w 1807 roku, w Wirtembergii w konstytucji z 1819 roku, w Związku Niemieckim w konstytucji z 1849 roku, w Austrii w konstytucji z 1867 roku, w Republice Weimarskiej w konstytucji z 1919 roku jako prawo podstawowe.

<sup>46</sup> Uważa się jednak, że da się jej uznanie wywieść z innych postanowień ustawy zasadniczej z 1921 roku. Zob. „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 21 i cyt. tam literatura. Zagwarantowane prawo do własności i wyboru zatrudnienia potwierdzone były jako prawa obywatelskie, a nie wolności o charakterze naturalnym.

<sup>47</sup> Dz.U. z 1927 r., Nr 53 poz. 468.

<sup>48</sup> Rozporządzenie zostało zastąpione ustawą z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. z 1972 r., Nr 23, poz. 164). Por. „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 146.

Po zmianach, które nastąpiły w latach 1944-1949 w zakresie elit władzy, obowiązującej ideologii i ustroju społeczno-gospodarczego nie było w Polsce miejsca na recepcję rozwiązań liberalnych nawet w niewielkim wymiarze sektorowym. Konstytucja PRL z 1952 roku w miejsce wolnego rynku wprowadziła gospodarkę planową. Pełne gwarancje prawa miała tylko własność społeczna (państwowa i spółdzielcza, art. 7, 8, 11). Konsekwencją przyjętej doktryny było usunięcie z prawa liberalnego fundamentu wolności: własności prywatnej. Państwo „poręczało” tylko „własność osobistą” (art. 13) i uznawało – ale bez gwarancji trwałości – indywidualną własność ziemi, budynków i innych środków produkcji tylko w przypadku „chłopów, rzemieślników i chałupników” (art. 12). W prawie państwa „demokracji ludowej” (po zmianie konstytucji w 1974 roku „socjalistycznego”) nie było miejsca na wolność gospodarczą ani w ogólnym sformułowaniu, ani w odniesieniu do składników pojęcia. Nastawienie władzy zmieniło się z czysto ideologicznego na pragmatyczne dopiero pod wpływem kryzysu społecznego i gospodarczego w latach 80. XX wieku. Sukcesy rozwiązań neoliberalnych w państwach o gospodarce rynkowej inspirowały propozycje reform. Za jeden ze sposobów przezwyciężenia kryzysu uznano wprowadzenie do ustroju gospodarczego pierwiastków liberalnych. Pod koniec 1988 roku przyjęto ustawę o działalności gospodarczej, w której deklarowano, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” (art. 1) (Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej)<sup>49</sup>.

Zapoczątkowało to dalsze zmiany systemu prawa, prowadzące do gospodarki wolnorynkowej. Powstawały kolejne, doskonalone z czasem akty prawne. Zmian prawa dokonywano w nowych warunkach ustrojowych, stworzonych w tzw. „procesie transformacji”. Kończy go formalnie uchwalenie konstytucji RP w 1997 roku<sup>50</sup>.

Już pod koniec 1989 roku znowelizowano obowiązującą nadal konstytucję z 1952 roku. Obok powrotu do dawnej nazwy państwa sprzed okresu PRL wprowadzono nowe art. 6 i 7, wyrażające założenia liberalizmu. Gwarantowały one „swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności” z ograniczeniami jedynie ustawowymi oraz zapewniały ochronę „własności i prawa dziedziczenia” także w odniesieniu do innych jej przedmiotów niż własność osobista. Wywłaszczenie było „dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Warto podkreślić, że wśród autorów realizowanych wówczas reform gospodarczych przeważały poglądy neoliberalne (L. Balcerowicz, J. Sachs, M. Dąbrowski,

<sup>49</sup> Ograniczenie „przepisami prawa” mogło też oznaczać akty normatywne o niższej randze niż ustawa, co wzmocniło pozycję władzy wykonawczej niezgodnie z doktryną liberalną. Sformułowanie to pozostało w późniejszych ustawach poza ostatnią, która w ogóle nie mówi o granicach systemu prawnego. Od nowelizacji konstytucji w 1989 roku ograniczenia wolności w tym zakresie mogą być jednak wprowadzane jedynie ustawami.

<sup>50</sup> Kolejne ustawy dotyczące wolności prowadzenia działalności gospodarczej przyjęte zostały w latach 1999, 2004 i 2018. Pierwsza z nich (ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178) powtarzała w art. 5 tekst art. 1 z 1988 roku, zmieniając „wolność prowadzenia” na „wolność wykonywania”. Ograniczeń działalności było w niej więcej niż w pierwszej. Druga (ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807) dodawała w art. 6. ust. 1 obok wolności „podejmowania i wykonywania” także „wolność zakończenia” działalności. Zmiany te są mało istotne. Liczba reglamentujących działalność przepisów jeszcze wzrosła. Ostatnia ustawa powtarza tę samą formułę w art. 2 (ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646). Nowością jest odwołanie się w preambule do „konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej”, a także „innych zasad konstytucyjnych mających znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasad praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju”. Nawiązująca do koncepcji liberalnych preambuła może być jedynie pomocą w interpretacji przepisów ustawy, które tak liberalne już nie są.

J.K. Bielecki). Konstytucja z 1997 roku, uchwalona po kilkuletnich pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przyjęła w odniesieniu do ustroju gospodarczego unormowania bardziej kompleksowe (Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku). „Pakiet liberalny” zawarty jest przede wszystkim w przepisach zamieszczonych w rozdziale dotyczącym podstaw ustroju państwa oraz wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela w działach dotyczących zasad ogólnych oraz wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Założeniom doktryny odpowiadają normy stanowiące, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” (art. 2)<sup>51</sup> i że ustrój „opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10). Podstawą ustroju gospodarczego ma być „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 20). Atrybut „społeczności” dopuszcza wprowadzanie ograniczeń w funkcjonowaniu wolnego rynku<sup>52</sup>. W istocie, przepis konstytucji stanowi dalej, że co prawda gospodarka oparta jest na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, ale z drugiej strony odwoływać się musi do „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”<sup>53</sup>. Zgodna z postulatami liberalizmu jest treść sąsiadujących z zasadami ustroju gospodarczego przepisów chroniących własność i prawo dziedziczenia (art. 21. ust. 1). Akceptowane przez umiarkowanych liberałów może być też wyłączenie – jedynie „na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2) i ograniczenia wolności działalności gospodarczej na mocy ustawy (wymiar formalny), o ile wymaga ich ważny interes publiczny (wymiar materialny; art. 22). Przepisy o ochronie własności uszczegółowione są w części dotyczącej wolności i praw człowieka, w której konstytucja, nie używając co prawda terminu „prawo naturalne”, uznaje ich nadrzędność oraz nienaruszalność ich istoty przez prawo stanowione<sup>54</sup>.

Twórcy konstytucji postanowili wprowadzić granice swobody prawa stanowionego przez uzależnienie go od naturalnego porządku wyższego rzędu (o czym była mowa na początku opracowania). Wolności i prawa człowieka, jak wynika z analizy, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na funkcjonowanie gospodarki i poziom jej wolności. Ich konstytucyjne ujęcie z 1997 roku w liberalnym duchu gwarantuje zarówno składowe wolności gospodarczej (art. 65: „każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”, art. 52 ust. 1: „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”), jak i głębsze podstawy jej istnienia. W tym zakresie konstytucja chroni godność człowieka, którą uznaje się za źródło wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30)<sup>55</sup>, a także wolność człowieka (art. 31 ust. 1),

<sup>51</sup> Druga część art. 2, stanowiąca, że państwo prawa ma urzeczywistniać „zasady sprawiedliwości społecznej” może być różnie rozumiana. „Sprawiedliwość społeczna” jest dla prawa klauzulą generalną (treść wyznaczają aktualne wyobrażenia stosujących klauzulę). Jeśli będzie w odniesieniu do stosunków społecznych interpretowana kolektywistycznie jako korekcyjna sprawiedliwość dystrybucyjna, brak jej będzie liberalnych konotacji.

<sup>52</sup> Zob. *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, L. von Mises, 2007, tłum. W. Falkowski, Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa, s. 607: „Trzecia droga” społecznej gospodarki rynkowej jest nadal gospodarką rynkową. Władza nie chce całkowicie wyeliminować rynku, ale ingeruje, gdyż „chce, żeby produkcja i konsumpcja rozwijały się w innych kierunkach niż oczekiwane przez wolny rynek”. Wprowadza do funkcjonowania rynku polecenia, nakazy i zakazy, które są egzekwowane przy użyciu środków przymusu. Są to jednak wyizolowane akty interwencji. Celem władzy nie jest połączenie ich w „zintegrowany system” dający możliwość sterowania produkcją i konsumpcją.

<sup>53</sup> Zastanawiające, że „wolność działalności gospodarczej” nie jest wymieniona w rozdziale konstytucji dotyczącym wolności oraz praw człowieka i obywatela, tylko w rozdziale regulującym podstawy ustrojowe państwa.

<sup>54</sup> Art. 64 ust. 1-3 konstytucji mówi, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, że „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” i że ograniczenia własności wymagają ustawy, a jej treść w tym zakresie nie może naruszać „istoty prawa własności”. Pouczająca jest zbieżność tych przepisów z treścią Deklaracji z 1789 roku.

<sup>55</sup> Jako taka jest „przyrodzona i niezbywalna”, a także „nienaruszalna”, co oznacza, że nie może być przedmiotem regulacji prawa stanowionego, a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

jego równość wobec prawa i równość traktowania go przez władze publiczne (art. 32 ust. 1)<sup>56</sup>. Tylko ustawy mogą wprowadzać ograniczenia w „korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw” (nie ograniczenia samych praw, lecz zakresu korzystania z nich). Ustawodawca może je wprowadzić wyjątkowo, wyłącznie w przypadku ich konieczności „dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Konieczność ta musi zostać jeszcze dodatkowo zweryfikowana w analizie zgodności ewentualnych ograniczeń z demokratycznym charakterem państwa, a w końcu przez ustalenie, czy nie naruszają one „istoty wolności i praw” (art. 31. ust. 3). Nauka prawa nazwała to stosowaniem zasady proporcjonalności (Zacharczuk, 2005, s. 438-439).

Kończący to zestawienie przepis art. 31 ust. 2 konstytucji brzmi tak, jakby pochodził z tekstów XVIII-wiecznych twórców doktryny: „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

Kształt aktualnych polskich regulacji ustrojowych w sferze wolności i praw decydujących o gospodarce w dużej mierze odpowiada postulatowi doktryny liberalnej. Zawarte w nich konstytucyjne koncesje na rzecz „trzeciej drogi” uprawniają jednak parlament do ograniczania zasad liberalnych w stanowionych przezeń aktach. W praktyce legislacyjnej państwo polskie nader często korzysta się z klauzul ograniczających wolność ekonomiczną. Sankcjonuje ją również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>57</sup>.

## 5. Rozumienie wolności gospodarczej na gruncie prawa. Uwagi końcowe

Zakres wieloczynnikowego pojęcia „wolność ekonomiczna” jest na gruncie ekonomii określony dość precyzyjnie dzięki opracowaniu kryteriów indeksowania. Jej doktrynalny przeciwnik czy zwolennik jej ograniczeń nie będzie kwestionował jego treści. Tymczasem na gruncie prawa, które powinno być dla wolności gospodarczej instrumentem służebnym, chroniącym jej istnienie i regulującym formy ochrony, trudno odnaleźć ją jako pojęciowo wyodrębniony przedmiot ochrony czy regulacji. W systemie bazującego na pojęciach prawa stanowionego nie da się wprowadzić ochrony i regulacji czegoś, co nie jest pojęciowo ustalone jako przedmiot ochrony. Nie sposób bowiem ustalić, co właściwie ma być chronione czy regulowane? Co więcej, skoro prawu nie jest znana treść pojęcia, nie da się określić jego istoty, nie można więc określić dopuszczalnego rozmiaru ograniczeń, a także ustalić czynników, do których powinien odnosić się ustawodawca stosujący zasadę proporcjonalności ograniczeń w stosunku do tego, co konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych celów.

Czy dla całościowej ochrony wolności gospodarczej wystarczy połączyć na drodze analizy i interpretacji przepisów chronione w różnych ustawach części składowych ekonomicznego pojęcia „wolność gospodarcza”. Wydaje się, że nie, tym bardziej, że ich treść (i istota) również nie zostały w prawie zdefiniowane i nie określono normatywnie ich wzajemnych relacji oraz współzależności<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> W związku z nakazem równego traktowania konstytucja zakazuje dyskryminacji „w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (art. 32 ust. 2).

<sup>57</sup> Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 233-235.

<sup>58</sup> Od analizy pojęciowej zależy również rozstrzygnięcie kwestii, czy wolność działalności gospodarczej jest jedyną wolnością, która może być ograniczona jako prawo, a nie tylko w zakresie korzystania z niej (co może wynikać z interpretacji art. 22 konstytucji w związku z treścią jej art. 31 ust. 3). Jeśli przyjąć, że mamy do czynienia z *lex specialis*, która osłabia normy gwarancyjne, mogą stąd wynikać zwiększone zagrożenia dla wolności gospodarczej. W dodatku ustawodawca świadomie pomija ją w katalogu wolności i praw człowieka i obywatela (zob. przyp. 59). Co motywuje osłabienie w konstytucji zasad wolnościowych wobec gospodarki? Założenie jej „społecznego” charakteru? Zob. kontrowersje w uzasadnieniu wyroku TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08.

W każdym razie, mimo kluczowego znaczenia dla gospodarki, w polskich aktach prawnych termin „wolność gospodarcza” nie pojawia się i ustawodawca nie posługuje się nim. Prawo pierwotne Unii Europejskiej też go zresztą nie stosuje, operując w regulacjach poszczególnych obszarów składowymi pojęciami („four freedoms”: swobodny przepływ towarów, kapitału i osób, swoboda świadczenia usług, a także swoboda przedsiębiorczości)<sup>59</sup>. Mamy z nim natomiast do czynienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniach ETS wolność gospodarcza występuje w zasadzie jako zbiorcze określenie swobód gospodarczych. Termin ten używany jest przy analizie poszczególnych przypadków ich refulacji bez specyficznego znaczenia technicznego<sup>60</sup>. Trybunał Konstytucyjny wydaje się postępować podobnie. Mimo że wspomina o „pojęciu wolności gospodarczej” można sądzić, że utożsamia ją ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej<sup>61</sup>. Taki sam stan świadomości ukazuje literatura prawnicza. Wolność gospodarczą traktuje się w niej jako synonim pojęcia wolności (lub swobody) działalności gospodarczej<sup>62</sup>. Pogłębiona refleksja prawnicza nie dochodzi do poziomu konfrontacji prawnika z wiedzą ekonomiczną. Zatrzymuje się on w prawnej dogmatyce. Na jej gruncie nie odczuwa się nietrafności czy braku precyzji stwierdzenia, że „wolność gospodarcza, zwana [jest] też wolnością przemysłową, wolną przedsiębiorczością, wolnością gospodarowania, wolnością ekonomiczną, wolnością handlu” (Kosiński, 2003, s. 11). Nie dostrzega się także ekonomicznej natury i złożoności „pojęć cząstkowych” w przypadku „ustawowego” zredukowania pojęcia swobody działalności gospodarczej do „wolnego dla każdego na równych prawach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Zob. art. 26.2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties”). Swobodę przedsiębiorczości rozumianej jako swoboda prowadzenia działalności gospodarczej deklaruje art. 49 TFUE (freedom of establishment). Karta praw podstawowych (w mocy od 2009 roku) w art. 16 mówi jedynie o wolności prowadzenia działalności gospodarczej (freedom to conduct business).

<sup>60</sup> Zob. „Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice”, S.A. de Vries, 2013, *Utrecht Law Review*, 9(1), s. 175 i n.; *Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 56 et seq. TFEU. Freedom to provide services*, 2015, Brussels: European Commission, s. 304. Por. *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, s. 198-199; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 29. Znamienna jest niejednolita terminologia i płynne relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami wolności. Można odnieść wrażenie, że proces kształtowania aparatu pojęciowego jest dopiero w toku.

<sup>61</sup> Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 233-235; a także uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, w którego składzie orzekającym brakło znawców prawa gospodarczego („w żadnym razie w pojęciu wolności gospodarczej nie mieści się prawo do swobodnego traktowania normatywnie określonych obowiązków”, „wolność gospodarcza oznacza niejednokrotnie dopuszczenie i możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez konkretne osoby, o ile reprezentują odpowiednie walory”) oraz wyroku TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 (w uzasadnieniu wyroku dotyczącego wolności prowadzenia działalności gospodarczej TK pisze, że stanowiący ją art. 22 konstytucji, „wprowadza wolność gospodarczą”).

<sup>62</sup> W pierwszych wariantach projektu konstytucji w Komisji Konstytucyjnej przyjmowano zasadę „swobody działalności gospodarczej”, w końcowej wersji użyto terminu „wolność działalności gospodarczej”. Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 228. Ustawy stosowały niejednolitą terminologię. Sz. Chrupczalski (*Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*, 2010. Pobrane z: [www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczek/pojecie\\_wolnosci](http://www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczek/pojecie_wolnosci)) zwrócił uwagę, że „swobodami” na gruncie prawa polskiego często nazywane były wolności negatywne (od zakazów czy nakazów).

<sup>63</sup> Można odnotować, że dogmatyczny pogląd, iż do wolności gospodarczej należy też uprawnienie do zakończenia działalności gospodarczej jako pierwsza wyraziła A. Walaszek-Pyziół (*Swoboda działalności gospodarczej*, 1994, Kraków: Księgarnia Akademicka, s. 36). Nie ma on odpowiednika w normach UE, ale to prawniczo uzasadnione sformułowanie znajduje od 2004 roku odbicie w ustawach. Por. „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, J. Węgrzyn, 2014, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnica i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 522.



Pojawiają się stwierdzenia, że „kwestia wolności działalności gospodarczej określana jest różnorodnie, np. jako wolność przemysłu i handlu, wolność przedsiębiorczości i konkurencji, prawo swobodnego wyboru zawodu i zajęcia, swoboda działalności gospodarczej, prawo prywatnej inicjatywy ekonomicznej, wolność przedsiębiorstwa” i że oznacza ona „swobodę podejmowania działalności gospodarczej, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w konkurowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi, swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen, swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swobodę w zakresie zatrudnienia oraz swobodę w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania<sup>64</sup>.

Trudno się dziwić tej entropii znaczeń jednego terminu. Język prawniczy, jak każdy język techniczny, ulega interferencji języka potocznego, zwłaszcza jeśli brak jest w nim jednoznacznie wypracowanego aparatu pojęciowego. Stąd też „wolność gospodarcza” w tekstach prawników przyjmuje nieostre, kolokwialne znaczenia i jest bez specjalnej refleksji używana równolegle wobec innych terminów. Nie nadaje się jej znaczenia specyficznego. O tym, że pewne terminy mogą mieć w innych naukach znaczenie techniczne prawnik nie musi przecież wiedzieć i najczęściej nie wie. Są to skutki postępującej „galaktycznej ucieczki nauk”.

Zarówno prawodawcom, jak i interpretatorom prawa przydałaby się bez wątpienia większa wiedza, świadomość i wrażliwość ekonomiczna. Lepsze i bardziej precyzyjne byłyby wtedy regulacje prawne, a ochrona wolności gospodarczej bardziej adekwatna do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa.

## Bibliografia

- Baszkiewicz, J., Ryszka, F. (1973). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa: PWN.
- Biernat, S., Wasilewski, A. (2000). *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków: Zakamycze.
- Bill of Rights 2015 (projekt). Pobrane z: <http://industry.sharepoint.com/Pages/NewBritishBillOfRights.aspx>.
- Bożyk, P., Misala, J., Puławski, M. (2002). *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa: PWE.
- Chojnicka, K., Olszewski, H. (2004). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Chrupczalski, Sz. (2010). *Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*. Pobrane z: [www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie\\_wolnosci](http://www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie_wolnosci).
- Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych. Pobrane z: [https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja\\_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci\\_Stan%C3%B3w\\_Zjednoczonych](https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych).
- Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Pobrane z: [www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789). [https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja\\_Praw\\_Cz%C5%82owieka\\_i\\_Obywatela](https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_Praw_Cz%C5%82owieka_i_Obywatela).
- Drenda, L. (2015). Zasada odpowiedzialności a istota relacji między państwem a rynkiem. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 210.

<sup>64</sup> „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 428 i „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, J. Węgrzyn, 2014, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 521-522 (autorka traktuje zestawione elementy jako tworzywo pojęć cząstkowych szerszego pojęcia wolności działalności gospodarczej). Zob. też „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 145; *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, Kraków: Zakamycze, s. 56 i n.; *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, C. Kosikowski, 2002, Warszawa: Lexis Nexis, s. 33; „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 427.

- Economic Freedom Index for India. Pobrane z: [www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm](http://www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm).
- Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, V, Paris 1755; IX, Paris 1765.
- Friedman, M. (2009). *Capitalism and Freedom. Fortieth Anniversary Edition*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Gładziuk, N. (2005). *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*. Warszawa: ISP PAN.
- Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 56 et seq. TFEU. Freedom to provide services*. (2015). Brussels: European Commission.
- Gwartney, J., Lawson, R., Block, W. (1996). *Economic Freedom of the World: 1975-1995*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Haan, J. de, Siermann, J.C.L. (1998). Further evidence on the relationship between economic freedom and economic growth. *Public Choice*, 95(3-4).
- Hayek, F.A. (2006). *Konstytucja wolności*. Warszawa: PWN.
- Heckelman, J.C., Stroup, M.D. (2000). Which Economic Freedoms Contribute to Growth? *Kyklos*, 53, fasc. 4. Pobrane z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00132>.
- Heckelman, J.C., Stroup, M.D. (2002). Which Economic Freedoms Contribute to Growth? Replay. *Kyklos*, 55, fasc. 3. Pobrane z: [http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos\\_reply.pdf](http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos_reply.pdf).
- Huntigton, S.P. (1993). The Clash of Civilisations? *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3.
- Huntigton, S.P. (2007). *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*. Warszawa: WWL Muza.
- Karmowska, G. (2017). Rozwój gospodarczy wybranych krajów Unii Europejskiej w ocenie indeksu wolności gospodarczej. W: T. Borys, T. Brzozowski, S. Zalewska-Warnke (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475.
- Kondratowicz, A. (2013a). *Wolność gospodarcza w Polsce i na świecie*. INFOS, Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(139).
- Kondratowicz, A. (2013b). *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*. Warszawa: TEP.
- Kondratowicz, A. (2015). *Wolność gospodarcza a teoria zmiany instytucjonalnej*. W: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*. Warszawa: PTE.
- Konstytucja PRL z 1952 roku (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Kosikowski, C. (1995). *Wolność gospodarcza w prawie polskim*. Warszawa: PWE.
- Kosikowski, C. (2002). *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kosiński, E. (2003). Aspekt prawny wolności gospodarczej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4.
- Kosiński, E. (2017). Idee wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Historyczna analiza myśli ekonomicznej i początków koncepcji. *Gdańskie Studia Prawnicze XXXVII*.
- Kuczma, P. (2014). Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej. W: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Lipiński, E. (1968). *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*. Warszawa: PWN.
- Messick, R.E. (1996). World Survey of Economic Freedom 1995-1996. W: R.E. Messick, K. Kimura (red.), *World Survey of Economic Freedom 1995-1996: A Freedom House Study*. New Brunswick-London: Freedom House (U.S.) Transaction Publishers.
- Mises, L. von. (2007). *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*. Tłum. W. Falkowski. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Ostolski, A. (2006). Różnorodność bez pluralizmu. O konserwatyzmie Michaela Oakeshotta. *Etyka*, 33.
- Pawłowicz, K. (1993). Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej. W: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Piątek, D., Szarzec, K. (2009). Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem. *Gospodarka Narodowa*, 5-6, 213-214.

- Rabushka, A. (1991). Preliminary Definition of Economic Freedom. W: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Rau, Z. (2000). *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Reszczyński, J. (2017). Istota wolności i praw a spór o uniwersalia. W: Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*. Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. z 1927 r., Nr 53, poz. 468).
- Scully, G.W., Slottje, D.J. (1991). Ranking Economic Liberty across Countries. *Public Choice*, 69(2).  
Pobrane z: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00123844>.
- Stum, J.E., Leertouwer, E., Haan, J. de. (2002). Which economic freedoms contribute to growth? A comment. *Kyklos*, 55, fasc. 3. Pobrane z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00193>.
- Sylwestrzak, A. (2006). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa: LexisNexis.
- The Fraser Institute. Pobrane: [www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics](http://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics);  
[www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach](http://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach).
- The Heritage Foundation. Pobrane z: [www.heritage.org/index/about](http://www.heritage.org/index/about); [www.heritage.org/about-heritage/mission](http://www.heritage.org/about-heritage/mission);  
[www.heritage.org/index/book/methodology](http://www.heritage.org/index/book/methodology).
- Tocqueville, A. de. (1866). *Oeuvres complètes, IX, Études économiques, politiques et littéraires*. Paris: Michel Lévy. Pobrane z: [https://fr.wikisource.org/wiki/Page:Tocqueville\\_-\\_%C5%92uvres\\_compl%C3%A8tes,\\_%C3%A9dition\\_1866,\\_volume\\_9.djvu/564](https://fr.wikisource.org/wiki/Page:Tocqueville_-_%C5%92uvres_compl%C3%A8tes,_%C3%A9dition_1866,_volume_9.djvu/564);
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.Urz.U.E, C326 z 26.10.2012).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. z 1972 r., Nr 23, poz. 164).
- Vries, S.A. de. (2013). Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice. *Utrecht Law Review*, 9(1).
- Walaszek-Pyziół, A. (1994). *Swoboda działalności gospodarczej*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Węgrzyn, J. (2014). Wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.
- Zacharczuk, P. (2005). Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej. *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2.
- Zdyb, M. (1997). Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP. *Rejent*, 5(73).