Marta Anna Gontarz-Dobrowolska¹

Zasada *one-in, one-out* jako granica ingerencji ustawodawczej w sferę wolności działalności gospodarczej

Słowa kluczowe: konstytucja, wolność działalności gospodarczej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej, zasada *one-in, one-out*, Polska, Wielka Brytania

Keywords: constitution, freedom of economic activity, restricting the freedom of economic activity, the *one-in, one-out* principle, Poland, Great Britain

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę granicy ingerencji ustawodawczej w sferę wolności działalności gospodarczej, wytyczanej przez zasadę *one-in, one-out*, wprowadzoną do stosowania na przełomie 2010 i 2011 r. w Wielkiej Brytanii, w odniesieniu do problematyki dopuszczalności ograniczania wolności działalności gospodarczej w świetle art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Abstract

The One-in, One-out Principle as the Limit of Legislative Interference into the Sphere of Freedom of Economic Activity

The article deals with the issue of the limit of legislative interference in the sphere of freedom of economic activity, defined by the *one-in, one-out* principle, introduced at the turn of 2010 and 2011 in Great Britain, in relation to the issue of restricting the freedom

¹ ORCID ID: 0000-0002-5976-0528, magister, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: m.gontarz.dobrowolska@gmail.com.

of economic activity in the light of art. 22 and art. 31 s. 3 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.

I. Wstęp

Na gruncie polskiego porządku prawnego ograniczenie wolności działalności gospodarczej rozumiane jest w odniesieniu do art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., stanowiących, iż granicę ingerencji ustawodawczej w sferę omawianej wolności stanowi ważny interes publiczny, poprzez który pojmuje się w szczególności konieczność podjęcia ingerencji w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Odniesienie do stosowanej w latach 2011–2013 w Wielkiej Brytanii zasady *one-in, one-out* umożliwia podjęcie próby zaproponowania nowego, szerszego rozumienia pojęcia granicy ingerencji ustawodawczej w sferę wolności działalności gospodarczej, prowadzącej do ograniczenia tej wolności. Rozumienie to opiera się na uznaniu, iż przedmiotowa ingerencja może następować także wskutek działalności ustawodawczej, podejmowanej w sposób nadmierny, nieuporządkowany, nieznajdujący uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach powodujących konieczność wykonania inicjatywy ustawodawczej w określonym momencie, a więc pozostający w sprzeczności z założeniami zasad praworządności formalnej i proporcjonalności.

W konsekwencji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej może polegać nie tylko na stanowieniu określonych nakazów albo zakazów prowadzenia tej działalności w drodze ustaw z uwagi na ważny interes publiczny, ale również na takiej aktywności ustawodawczej uprawnionych do tego organów państwa, która skutkuje uniemożliwieniem albo znacznym utrudnieniem realizacji podstawowego celu tej działalności.

W kolejnych częściach niniejszego artykułu przedstawione zostaną uwagi dotyczące pojęcia wolności działalności gospodarczej i jej dopuszczalnych

ograniczeń na gruncie polskiego porządku prawnego, a następnie wytyczne dotyczące stosowania zasady *one-in, one-out* w Wielkiej Brytanii, umożliwiające wyinterpretowanie szerszego zakresu znaczeniowego pojęcia ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

II. Kilka słów o wolności działalności gospodarczej

Wolność działalności gospodarczej wraz z własnością prywatną oraz solidarnością, dialogiem i współpracą partnerów społecznych jest jednym z głównych filarów społecznej gospodarki rynkowej, niezbędnych dla rozwoju gospodarczego współczesnego państwa². Wywodzi się z przyrodzonej godności człowieka, jako uprawnionego do samorealizacji w aspekcie ekonomicznym dla rozwoju osobowości, swoich umiejętności, a także utrzymania siebie i rodziny³.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 lipca 2012 r. w sprawie K 22/09 wolność działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym, polegającym na swobodzie podjęcia oraz wykonywania działalności w celu osiągnięcia zysku. Działalność ta jest jedną z najaktywniejszych form aktywności ludzkiej, kojarzącą się z procesem powstawania dóbr oraz świadczeniem usług, mających na celu zaspokojenie potrzeb społecznych⁴.

W polskim porządku prawnym wolność działalności gospodarczej została wyrażona wprost w art. 20 Konstytucji z 1997 r., jednakże nie posiada charakteru wolności nieograniczonej. Wskazuje się, że wolność ta jest niejako wolnością „drugiej kategorii”, która może podlegać większym ograniczeniom niż inne prawa i wolności, zwłaszcza te o charakterze osobistym⁵. Decyzja, z jakim rodzajem aktywności gospodarczej będą związane określone zakazy, ograniczenia albo wymagania, należy do prawodawcy⁶. Jak wynika z art. 22

² C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 371.

³ P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 165.

⁴ Por. J. Ablewicz, *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznoprawnym*, Warszawa 2014, s. 85.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 28.

⁶ C. Kosikowski, op.cit.

Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Jakkolwiek by nie definiować tzw. warunków prowadzenia działalności gospodarczej, nawet przy pełnym zrozumieniu dla konieczności ich ustanawiania w niektórych co najmniej przypadkach, to nie ulega wątpliwości, że w pewnym sensie, choćby pośrednio, ograniczają one wolność gospodarczą, zwłaszcza wówczas, gdy ich liczba i natężenie są zbyt duże. Stąd warunki prowadzenia działalności gospodarczej powinny być ustanawiane ze szczególną rozważą, w sposób racjonalny tak, aby nie stanowiły w istocie zakamuflowanego ograniczenia wolności gospodarczej i naruszały istoty wolności gospodarczej, która jest maksymalną granicą ingerencji władzy publicznej⁷.

Należy zauważyć, że państwo odgrywa istotną rolę w obrocie jako regulator stosunków gospodarczych⁸. Ramy dla tych stosunków kreowane są między innymi przy pomocy systemu normatywnego, w związku z czym zapewnienie stabilnego i bezpiecznego otoczenia prawnego dla przedsiębiorców powinno stanowić priorytet. W jednym z wystąpień naukowych RPO J. Kochanowski podkreślił, że szybko zmieniające się prawo nie może skutecznie oddziaływać na podmioty, którym w normach prawnych wyznacza określone zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie bez pośrednictwa profesjonalistów zapoznać się z jej treścią, a tym samym ustalić, jaki jest zakres jego praw i obowiązków⁹.

W tym sensie ograniczenie wolności działalności gospodarczej stanowi nie tylko ustanowienie przez władze publiczne określonego nakazu albo zakazu, który wpływa na samą możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, czy też sposób prowadzenia tej działalności, ale rozszerzająco może być pojmowane jako takie działanie ze strony władz publicznych, które wywiera niekorzystne skutki dla realizacji podstawowego celu działalności gospodarczej, a więc osiągania zysku. Oczywistym pozostaje przy tym, iż samo prowadzenie działalności gospodarczej nie wiąże się z gwarancją osiągnięcia zysku. Wydaje się, iż każdemu przedsiębiorcy powinny być jednak zapewnione

⁷ Por. P. Czarnek, op.cit., s. 232.

⁸ B. Kozłowska-Chyła, *Państwo jako uczestnik prywatnoprawnych stosunków gospodarczych*, „Polski Kompas – 100 lat polskiej gospodarki” 2018, nr 4, s. 77.

⁹ <https://rpo.gov.pl/pliki/1165502902.pdf> (15.10.2020).

przez władze publiczne takie warunki, aby mógł on koncentrować swoje działania właśnie na realizacji tego podstawowego celu działalności gospodarczej.

Powyższe wynika przede wszystkim z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego w nim prawa, które pozostają w ścisłym związku z wolnością działalności gospodarczej, jako jej konstytucyjne gwarancje. Zasada wolności działalności gospodarczej powinna być rozumiana jako nakaz zapewnienia jak największej swobody działalności gospodarczej, skierowany do organów stanowiących i stosujących prawo¹⁰. Człowiek o tyle jest skłonny do przedsiębiorczości, o ile państwo pozwoli mu czerpać z tej aktywności zyski¹¹.

Chociaż zmiany w systemie prawnym są niezbędne, jako że obowiązujące normy muszą odpowiadać aktualnym potrzebom, a w szczególności podążać za rozwojem nowych technologii, powinny one stanowić następstwo określonych zdarzeń je uzasadniających i przesądzających o konieczności ich wprowadzenia w konkretnym czasie. Na negatywną ocenę zasługują zmiany nadmierne i nieuporządkowane¹², jak również te przekreślające wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych, w tym nieusprawiedliwione żadnymi okolicznościami obiektywnymi¹³.

Ochrona zaufania jednostki wobec państwa jest możliwa między innymi dzięki pewności prawa rozumianej jako przewidywalność rozwiązań legislacyjnych i ich stabilność. Zbyt częste zmiany prawa będące skutkiem nadkreatywności ustawodawcy, podważają jego racjonalność i osłabiają autorytet państwa¹⁴. Jeżeli gospodarka rynkowa ma pełnić również funkcje związane

¹⁰ K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 22; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 33.

¹¹ Por. P. Czarnek, op.cit., s. 271.

¹² S. Peszkowski, *Próba stabilizacji otoczenia prawnego działalności gospodarczej w oparciu o zasadę dwóch terminów (przyczynek do dyskusji o polityce prawa gospodarczego)*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2014, s. 684.

¹³ T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 194.

¹⁴ R. Kwiecień, *Wartości i prawo a kreatywność porządku prawnego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1(1), s. 41.

między innymi z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, określona ingerencja państwa w gospodarkę jest niezbędną, jednakże ingerencja ta powinna być możliwie najbardziej skuteczna oraz nie generować zbędnych kosztów, w szczególności wobec jednostek gospodarujących.

Aktywność państwa w zakresie legislacji powinna być podejmowana w taki sposób, aby zapewnione zostało nie tylko wsparcie procesów gospodarczych, ale nawet ich inicjacja, a wśród funkcji państwa wobec gospodarki powinna znaleźć się również funkcja inicjowania i wspierania procesów gospodarczych. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej zadaniem państwa w pierwszej kolejności powinna być troska o przedsiębiorcę, jako że bez niego oraz bez możliwości powszechnego korzystania przez jednostki z wolności gospodarczej, nie może być państwa z ustrojem społecznej gospodarki rynkowej¹⁵.

W tym miejscu warto wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r. w sprawie K 17/00, w którym wskazano, że „konceptcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze tak, aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej; inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne”¹⁶.

Wolność działalności gospodarczej oznacza, że prowadzenie tej działalności powinno być wolne od nieuzasadnionej ingerencji władz publicznych, ale nie od ingerencji władz w ogóle. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

¹⁵ Por. P. Czarnek, *op.cit.*, s. 12.

¹⁶ Por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001/1/4.

III. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w polskiej ustawie zasadniczej

W wymienionych powyżej normach konstytucyjnych wskazuje się na dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej pod określonymi warunkami. Pod pojęciem ograniczeń rozumie się naruszenie przez państwo, jako podmiot zobowiązany, któregoś z praw stanowiących element struktury prawnej wolności działalności gospodarczej¹⁷. Ograniczenia *sensu largo* to przede wszystkim te natury policyjno-administracyjnej, a także związane z wytycznymi i zasadami wykonywania działalności gospodarczej, obciążeniami publicznoprawnymi, zakazem konkurencji, czy też ewidencjonowaniem i prowadzeniem rejestrów przedsiębiorców.

Pod pojęciem ograniczeń wolności działalności gospodarczej nie mieszczą się regulacje o charakterze uniwersalnym, odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców, w tym między innymi dotyczące legalizacji działalności gospodarczej, organizacji finansów przedsiębiorstwa, ochrony konkurencji i konsumentów, wymagań natury technicznej i technologicznej, jak również ochrony środowiska¹⁸. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia przedsiębiorczości stanowią regulacje, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania działalności gospodarczej¹⁹. Granicę interwencjonizmu państwa w sferę wolności działalności gospodarczej stanowią przede wszystkim zasady praworządności formalnej i proporcjonalności.

Pierwsza z wymienionych zasad oznacza przede wszystkim wymóg działania na podstawie prawa, który został wyrażony wprost w art. 7 Konstytucji, stanowiąc, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uznaje się, iż wszelkie działania ze strony organów państwowych wymagają odpowiedniej legitymacji formalnej w normie prawnej, z której wynika upoważnienie do określonego działania. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów pań-

¹⁷ Por. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 74.

¹⁸ P. Czarnek, *op.cit.*, s. 230.

¹⁹ Wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010/1/2.

stwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem²⁰.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez W. Skrzydło, legalizmem działania organów władzy publicznej jest stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi²¹. W przeciwieństwie zatem do zasady odnoszącej się do obywateli, iż mogą czynić wszystko, co nie jest zakazane prawem, w przypadku organów władzy publicznej wymagane jest tworzenie podstaw prawnych dla działania i wyznaczania granic dla takiego działania²².

Zasada proporcjonalności została powołana po raz pierwszy jako podstawa rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. w sprawie K 11/94²³. Pomimo że teza tego orzeczenia straciła aktualność, poczynione w uzasadnieniu ustalenia w dalszym ciągu zachowują ważność. Zauważenia wymaga, że Trybunał uznał wówczas, iż przy badaniu ograniczeń praw jednostki należy udzielić odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela²⁴.

Chociaż w późniejszych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności ulegała dalszemu doprecyzowaniu, w wymienionym orzeczeniu wyartykułowane zostały po raz pierwszy w polskim porządku prawnym wymogi dopuszczalności ingerencji państwa w sferę prawnie chro-

²⁰ Por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 28–29.

²¹ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21.

²² M. Florczak-Wątor, *op.cit.*

²³ Orzeczenie TK z 26 kwiecień 1995 r., K 11/94, OTK 1995/1/12.

²⁴ Ibidem.

nionych interesów jednostki²⁵. W odniesieniu do ingerencji państwa w sferę wolności działalności gospodarczej, konieczność, aby skutki pozytywne przewyższały jej skutki negatywne, pozostaje o tyle istotna, że realizacja swobody przedsiębiorczości wymaga od podmiotów gospodarujących podjęcia ryzyka, zaangażowania środków finansowych, jak również niejednokrotnie zaciągnięcia długoterminowych zobowiązań. Sektorowi przedsiębiorstw przypisuje się ponadto odpowiedzialność społeczną.

W ramach działalności legislacyjnej zasada proporcjonalności stanowi wymóg dla prawodawcy do uwzględnienia relacji skutków pozytywnych i negatywnych regulacji, odnosząc się do zasady racjonalnego prawodawcy²⁶, a więc takiego, który zapewnia powstawanie racjonalnego prawa oraz sprawną i efektywną organizację tworzenia prawa²⁷. Prawodawca, którego cechuje racjonalność, opracowuje przepisy w sposób sensowny i celowy²⁸, gwarantując bezpieczeństwo obywateli i prawidłowe funkcjonowanie państwa w następstwie dokonania całościowej oceny co do zamierzeń i przewidywanych skutków²⁹.

Zasada proporcjonalności *sensu stricto* oznacza natomiast, iż ingerencja państwa w sferę praw i wolności może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy jest podejmowana dla ochrony wartości szczególnie cennych dla społeczeństwa³⁰. Wymaga ona zatem rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy wartościami – tymi, które powodują konieczność ingerencji, wobec tych, które zostaną ograniczone w następstwie podjęcia ingerencji. Jak wskazuje K. Wojtyczek, badając dopuszczalność regulacji prawnej, należy odpowiedzieć na pytanie, czy w świetle systemu wartości wyrażonego w Konstytucji realizacja – w danym stopniu – jednych wartości usprawiedliwia poświęcenie – w określonym stopniu – in-

²⁵ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 147–148.

²⁶ Ibidem, s. 152.

²⁷ C. Kosikowski, *Faza prac przedlegislacyjnych a racjonalność tworzenia prawa*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 133.

²⁸ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwiec 1999 r., I KZP 19/99, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 1999, nr 6, s. 17.

²⁹ T. Biernat, *Legislacja. Analiza procesu*, Kraków 2016, s. 46.

³⁰ K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 159.

nych wartości. Stosowanie zasady proporcjonalności *sensu stricto* wymaga więc ważenia kolidujących wartości³¹.

Oprócz wymienionych powyżej zasad, ograniczenia wolności działalności gospodarczej są limitowane w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego jako jednej z podstawowych zasad ustroju. W literaturze wskazuje się, że chronologicznie to z zasady praworządności rozwinęła się ogólniejsza i bogatsza w treści zasada demokratycznego państwa prawnego, jednakże współcześnie praworządność należy do istoty ostatniej wymienionej zasady, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję³².

Chociaż pojęcia państwa prawnego nie da się sprowadzić do zasady w znaczeniu opisowym, dyrektywalnym czy optymalizacyjnym³³, gdyż składa się na nie zespół wartości nie posiadający charakteru zamkniętego, to w kwestii prawotwórstwa zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi wzorzec kontroli stanowiących norm prawnych. W tym zakresie, w ramach omawianej zasady spotykają się wolność działalności gospodarczej, zasada praworządności i proporcjonalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej, a także zbiór innych zasad dotyczących aktywności legislacyjnej organów władzy publicznej, które mogą wywierać wpływ na wolność działalności gospodarczej.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że z punktu widzenia jednostki jednym z przejawów urzeczywistnienia zasady państwa prawnego jest przestrzeganie jego proceduralnych aspektów przez prawodawcę w zakresie stanowienia przepisów prawa, co wiąże się z koniecznością stanowienia norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej³⁴. Z uwagi na okoliczność, że to głównie przedsiębiorcy odpowiadają za stan gospodarki państwa, jej innowacyjność i konkurencyjność na tle międzynarodowym, uczynienie zadość treści zasady państwa prawnego wywołującego skutki wobec przedsiębiorców należy uznać za priorytet państwa.

³¹ Por. ibidem, s. 160.

³² M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, LEX 2016.

³³ Por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

³⁴ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaj i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 15.

IV. Zasada *one-in, one-out* jako granica ograniczeń pochodzących z ingerencji ustawodawczej w sferę wolności działalności gospodarczej

W Wielkiej Brytanii mechanizm mający na celu stanowienie prawa państwowego w sposób umożliwiający realizację zasady wolności działalności gospodarczej w warunkach stabilnego otoczenia prawnego i zminimalizowanie ograniczania tej wolności, miała stanowić tytułowa zasada *one-in, one-out* przyjęta do stosowania na przełomie 2010 i 2011 r., jako główne narzędzie służące poprawie jakości prawodawstwa wywołującego skutki wobec sektora przedsiębiorstw. Czynnikiem, który doprowadził do jej wypracowania, były w głównej mierze zarzuty podnoszone przez sektor przedsiębiorstw, sygnalizujące, że główną barierę dla jego rozwoju stanowi nadmiar regulacji prawnych uniemożliwiający pełne i skuteczne wykorzystanie potencjału przedsiębiorców przede wszystkim dla realizacji celów biznesowych i ekonomicznych. Założenia dotyczące zasady korespondują z omówioną powyżej zasadą proporcjonalności.

Zauważenia wymaga, że wiarygodność ustawodawcy wynika między innymi z wysokiej jakości stanowionego przez niego prawa³⁵. Ponadto, w literaturze podkreśla się, że we współczesnym państwie prawnym i demokratycznym akt normatywny stanowi najbardziej skuteczne narzędzie realizowania polityki państwa, we wszystkich obszarach jego funkcjonowania³⁶. W konsekwencji, ewentualne rozwiązania próbowano zaproponować w odniesieniu do założenia, że jedynym skutecznym i właściwym sposobem regulacji są przepisy prawne, które powinny być stanowione w ramach procedury prawidłowej i efektywnej legislacji.

Dodatkowo, współcześnie podstawowy wyznacznik stopnia modernizacji systemu rządów parlamentarnych stanowi skuteczny wpływ rządu na ustawodawstwo, jako czynnik, który determinuje efektywność funkcjonowania państwa i jego instytucji, a także skuteczność i jakość zachodzących w nim

³⁵ A. Michalak, *Model procesu legislacyjnego w parlamencie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (w zakresie rządowych projektów ustaw)*, [w:] *Leges Ab Omnibus Intellegi Debent: Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 107.

³⁶ Por. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 6.

procesów decyzyjnych³⁷. Zauważenia wymaga, że omawiana zasada odnosiła się wyłącznie do rządowych projektów ustaw.

Założeniem stosowania zasady *one-in, one-out* było dążenie do usunięcia albo uproszczenia istniejących regulacji prawnych wywołujących skutki wobec sektora przedsiębiorstw, a także ograniczenia ilości uchwalanego prawa w drodze kierowania się zasadą, że nowe przepisy powinny być przyjmowane wyłącznie w ostateczności, gdy nie istnieją żadne pozaprawotwórcze metody zrealizowania określonego celu. Pomimo, że tłumaczenie nazwy zasady na język polski w sposób literalny oznacza „jeden do wewnątrz, jeden na zewnątrz”, zakres przedmiotowy stosowania zasady obejmował znacznie więcej założeń niż tylko obowiązek usunięcia z systemu prawa jednej dotychczasowej regulacji w przypadku każdorazowego przyjęcia jednej nowej normy przez organ prawodawczy.

Stosowanie zasady miało wywierać wpływ na prawodawcę tak, aby w toku prac legislacyjnych każdorazowo przeprowadzał ocenę obowiązującego prawa w sposób całościowy, dzięki czemu stanowionym przepisom miała być zapewniona jak najwyższa jakość oraz wewnętrzna spójność. W rezultacie, funkcjonowanie i rozwój sektora przedsiębiorstw miały zostać uwolnione od bezzasadnego hamowania poprzez stanowione regulacje. Chociaż określony zakres regulacji jest konieczny we współczesnym państwie prawnym, w którym obywatele oczekują zapewnienia im określonego poziomu bezpieczeństwa, to jednak w momencie, w którym obywatele są właściwie chronieni przed ukrytymi zagrożeniami, zakres regulacji powinien zostać zatrzymany na tym właśnie poziomie³⁸.

Dla zrealizowania założeń zasady *one-in, one-out* przyjęto stosowanie trzech głównych reguł. W pierwszej kolejności, jak już zostało wspomniane, wprowadzenie przez parlament nowego prawa dla osiągnięcia określonych celów politycznych możliwe było wyłącznie wtedy, gdy nie istniały dostępne rozwiązania pozalegislacyjne. Po drugie, każdy projekt nowej regulacji winien być poddany konsultacjom publicznym. Wreszcie, po trzecie, każdy projekt winien być poddany oszacowaniu kosztów, korzyści i ryzyk (ang. *impact as-*

³⁷ Ibidem, s. 8.

³⁸ Por. R. Harries, K. Sawyer, *How to run a country: burden of regulations*, Londyn 2014, s. 13.

sessments for proposal) związanych z jego wprowadzeniem, w szczególności w odniesieniu do sektora przedsiębiorstw.

W związku z powyższym obowiązkiem każdego ministerstwa planującego podjęcie ingerencji legislacyjnej stało się przeprowadzenie dokładnej analizy co do możliwości osiągnięcia danego efektu w wyniku zastosowania środków innych niż ustawodawcze. Wśród nich wyróżnić należy w szczególności prowadzenie kampanii informacyjnych i edukowanie społeczeństwa, czy też stosowanie preferencji i ulg finansowych³⁹. Ponadto, na skutek ustalenia, iż osiągnięcie określonego celu jest niemożliwe bez podjęcia ingerencji legislacyjnej i po przygotowaniu projektu z uprzednim przeprowadzeniem konsultacji publicznych, projekt ten winien zostać poddany oszacowaniu kosztów, korzyści i ryzyk.

Na podmiocie przedstawiającym projekt nowej regulacji spoczywał obowiązek weryfikacji już obowiązujących przepisów i wskazania miernika deregulacyjnego, który uwolniłby sektor przedsiębiorstw od już ponoszonego kosztu, odpowiadającego kosztowi, z którym związane byłoby wprowadzenie proponowanej regulacji. Główne założenie stosowania zasady *one-in, one-out* stanowiło utrzymanie poziomu obciążeń dla przedsiębiorców na określonym poziomie, niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jak również umożliwiającym przedsiębiorcom skuteczne i efektywne prowadzenie działalności gospodarczej.

Za każdą nową regulację odnoszącą skutek wobec sektora przedsiębiorstw, związaną z obowiązkiem ponoszenia przez ten sektor pewnych kosztów lub borykania się z obciążeniami niefinansowymi, z systemu prawnego musiała zostać usunięta obowiązująca dotychczas regulacja, która związana była z obowiązkiem ponoszenia przez ten sektor zbliżonych kosztów lub obciążeń, jak szacowane wraz z wprowadzeniem nowej regulacji. Dla wydania decyzji dopuszczającej niezbędne było wykazanie w analizie kosztów i korzyści, jako skutków przyjęcia danego prawa, że wprowadzenie nowych przepisów było bardziej korzystne albo co najmniej neutralne w stosunku do innych dostępnych metod osiągnięcia założeń przedstawionego projektu aktu prawnego.

Ponadto, aby w jak najpełniejszy sposób zapewnić sektorowi przedsiębiorstw racjonalny proces prawodawczy w każdej nowej regulacji niezbędne

³⁹ Ibidem.

stało się zawarcie klauzul czasowych (ang. *sunset clauses*), stanowiących obowiązków dla prawodawcy do zweryfikowania po okresie pięciu lat obowiązywania danej regulacji, czy w dalszym ciągu jest ona niezbędna i skuteczna, zamiast pozostawiać ją w systemie prawnym nawet wówczas, gdy przestaje ona realizować cel, dla którego została przyjęta⁴⁰. Formą klauzuli czasowej mógł być również przepis stanowiący, że ustawa przestaje obowiązywać po upływie określonej liczby lat od dnia jej uchwalenia.

W ramach powyższych założeń rząd brytyjski zobowiązał się również do publikowania co pół roku oświadczenia dotyczącego stosowania zasady *one-in, one-out*, w tym jego skutków i rezultatów, osiągniętych w minionym półroczu. Całokształt opisanych powyżej poszczególnych celów, do których osiągnięcia miało zmierzać stosowanie zasady *one-in, one-out*, składa się na ogólny cel stanowiący osiągnięcie przemiany kulturowej w zakresie procedury legislacyjnej, wymagającej od prawodawcy dokonywania każdorazowej priorytetyzacji stanowionego prawa, a także ochrona sektora przedsiębiorstw przed ograniczeniami wynikającymi z prawa stanowionego w nadmiernej ilości.

V. Zakończenie

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne, o ile następują w drodze ustawy oraz znajdują uzasadnienie z uwagi na interes publiczny, poprzez który pojmuje się w szczególności konieczność podjęcia ingerencji w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, w myśl zasad praworządności i proporcjonalności.

Ograniczenia rozumie się jako regulacje, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania działalności gospodarczej. Jednakże w myśl założeń zasady *one-in, one-out* ograniczenia wolności działalności gospodarczej rozumiane są znacznie szerzej, jako działalność legislacyjna inicjowana przez rząd, której wynik w postaci przyjmowanych kolejnych regulacji praw-

⁴⁰ J. Morwiński, *Sunset legislation a Ocena Skutków Regulacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4.

nych wywiera negatywne skutki dla możliwości realizacji istoty działalności gospodarczej, a więc osiągnięcia zysku.

Oczywiście, immanentną cechą prowadzenia działalności gospodarczej jest istnienie różnego rodzaju obowiązków o charakterze finansowym, administracyjnym, organizacyjnym, porządkowym i in., które są niezbędne we współczesnym państwie. Jednocześnie działalność legislacyjna sama w sobie nie jest działalnością, którą należy oceniać negatywnie. Pejoratywne znaczenie można przypisać wyłącznie tej działalności legislacyjnej, która jest podejmowana w sposób nadmierny, nieuporządkowany, nieznajdujący uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach powodujących konieczność wykonania inicjatywy ustawodawczej, a więc w sposób nieodpowiadający zasadzie prawidłowej legislacji, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z wytycznymi zasady *one-in, one-out* zakres obowiązków spoczywających na przedsiębiorcach nie może przekroczyć granicy pewnego minimum, które jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa. W konsekwencji głównym założeniem omawianej zasady stało się nałożenie na rząd jako organ, który najczęściej wykonuje prawo inicjatywy ustawodawczej, obowiązku wskazania miernika deregulacyjnego wraz ze złożeniem projektu ustawy tak, aby wymiar obciążeń zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym, był utrzymywany na możliwie niezmiennym poziomie w stosunku do sektora przedsiębiorstw.

W świetle zasady *one-in, one-out* można przyjąć, iż do ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie dochodzi wyłącznie wówczas, gdy prawodawca wprowadza zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w drodze ustawy z uwagi na ważny interes państwa, ale również wówczas, gdy sposób wykonywania władzy ustawodawczej wpływa negatywnie na możliwość realizacji przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą podstawowego celu tej działalności. W konsekwencji zasadzie *one-in, one-out* można przypisać charakter granicy ingerencji ustawodawczej w sferę wolności działalności gospodarczej.

Literatura

- Ablewicz J., *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznoprawnym*, Warszawa 2014.
- Biernat T., *Legislacja. Analiza procesu*, Kraków 2016.
- Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019.
- Harries R., Sawyer K., *How to run a country: burden of regulations*, Londyn 2014.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Kosikowski C., *Faza prac przedlegislacyjnych a racjonalność tworzenia prawa*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smokutnowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Kozłowska-Chyła B., *Państwo jako uczestnik prywatnoprawnych stosunków gospodarczych*, „Polski Kompas – 100 lat polskiej gospodarki” 2018, nr 4.
- Kwiecień R., *Wartości i prawo a kreatywność porządku prawnego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1(1).
- Michalak A., *Model procesu legislacyjnego w parlamencie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (w zakresie rządowych projektów ustaw)*, [w:] *Leges Ab Omnibus Intellegi Debent: Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Morwiński J., *Sunset legislation a Ocena Skutków Regulacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Peszowski S., *Próba stabilizacji otoczenia prawnego działalności gospodarczej w oparciu o zasadę dwóch terminów (przyczynek do dyskusji o polityce prawa gospodarczego)*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2014.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.

Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.

Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, LEX 2016.