

TADEUSZ KOCOWSKI  
Uniwersytet Wrocławski

## PRZEDSIĘBIORCY I ICH SYTUACJA PRAWNA W STANACH NADZWYCZAJNYCH

### I. WSTĘP

Zgodnie z przepisami art. 228 Konstytucji RP wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej) występuje w przypadkach powstania sytuacji szczególnych zagrożeń, powodujących, że do ich usunięcia nie wystarczy zastosowanie zwykłych środków konstytucyjnych. Zaznaczyć jednak należy, iż zastosowanie przewidzianych w przepisach regulujących te stany ograniczeń nastąpi nie aktem rangi ustawy, lecz rozporządzenia Prezydenta RP lub Rady Ministrów o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego<sup>1</sup>. Obawy, że zostanie to dokonane w opozycji do wymogów zawartych w przepisach art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji RP, jak się podkreśla, wydają się nieuzasadnione — wszak źródła ograniczeń znajdujemy w ustawie. Trudno zaprzeczyć, że forma rozporządzenia wydawanego na podstawie ustawy szczegółowo regulującej zakres dopuszczalnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego ograniczeń wydaje się najbardziej skuteczną metodą szybkiego reagowania na występujące zagrożenia<sup>2</sup>. Mimo wszystko zarówno zasady działania organów władzy publicznej, jak i zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności oraz prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Formalnie więc czynić to będą ustawy regulujące poszczególne stany nadzwyczajne.

Kwestia trybu wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego nie budzi więc zasadniczych wątpliwości. Powstają one jednak przy określeniu podmiotu, którego wolności i prawa w stanach tych mogą zostać ograniczone. Dotyczyć one będą przede wszystkim człowieka i obywatela, a pośrednio także innych podmiotów związanych z różnymi formami aktywności jednostek czy jednostek organi-

<sup>1</sup> Więcej na temat charakteru rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 187.

<sup>2</sup> A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 4, s. 139.

zacyjnych, mających także status osób prawnych, w ramach których realizowane są wolności i prawa jednostek. Ograniczeniom tym podlega także pewna specyficzna, wyodrębniona spośród pozostałych ze względu na rodzaj wykonywanej aktywności grupa podmiotów, a mianowicie przedsiębiorcy. Problem w tym, że w prawodawstwie polskim nie ma uniwersalnego pojęcia przedsiębiorcy, co może rodzić pewne konsekwencje związane z określeniem adresata, w przypadku gdy normy zawarte w przepisach ustawach regulujących stany nadzwyczajne za takiego uznają właśnie przedsiębiorcę. Rozważenia wymaga także określenie sytuacji jednostki i przedsiębiorcy, czy ograniczenia wynikające z przepisów regulujących stany nadzwyczajne w równoważny sposób traktują jednostkę i przedsiębiorcę jako podmioty korzystające z konstytucyjnych wolności. Nadto ustalić należy, czy nie następuje dywersyfikacja sytuacji prawnej samych przedsiębiorców, co związane być może z ich wielkością, przedmiotem działania czy strukturą własnościową.

## II. WOLNOŚĆ GOSPODARCZA I POJĘCIE PRZEDSIĘBIORCY

Przeprowadzone na przełomie lat 80. i 90. zasadnicze reformy polityczne i gospodarcze doprowadziły do wyraźnej zmiany zapatrywań na rolę państwa i jednostki w gospodarce. Wolność gospodarcza reaktywowana przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>3</sup> znalazła także swój konstytucyjny wymiar. Współcześnie kanwą samodzielności i swobody działania przedsiębiorcy stała się konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej, wyartykułowana w treści przepisu art. 20 Konstytucji RP, której ustawowy wyraz znajdujemy w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>4</sup>, trzeciej już — po ustawie o działalności gospodarczej i ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej<sup>5</sup> — ustawy regulującej problematykę działalności gospodarczej, określanej przez przepisy art. 2 ustawy jako zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Podejmowanie tej działalności uregulowane zostało przepisami prawa przez państwo<sup>6</sup>.

Wolność, jak wskazano, oznacza swobodę jednostki w podejmowaniu różnorodnych działań<sup>7</sup>. Jej efektem jest więc niewystępowanie przymusu, na jaki

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 324, ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1807, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 101, poz. 1178, ze zm.

<sup>6</sup> Por. K. Kiczka, *Prawo stanowione a podejmowanie działalności gospodarczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 253, 1996, s. 152.

<sup>7</sup> Por. F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 35.

może być narażony obywatel (przedsiębiorca) ze strony państwa (lub każdego innego podmiotu)<sup>8</sup>. Z punktu widzenia wykładni semantycznej w swym znaczeniu podstawowym „wolność” oznacza „możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą, nieskrępowanego działania uwarunkowaną ogółem czynników społeczno-moralnych; niezależność osobistą, swobodę [...]”<sup>9</sup>. Swoboda z kolei, oznacza „możliwość postępowania, zachowywania się według własnej woli, bez konieczności ulegania przymusowi: brak skrepowania, niezależność, wolność”<sup>10</sup>. W innym ujęciu, „wolność” przedstawiana jest jako „określone prawo obywateli do czegoś wyznaczonego przez dobro powszechne, interes społeczny i porządek prawny”. Wolny zaś jest ten, kto może „postępować zgodnie z własną wolą, nieskrępowany narzuconymi przez kogoś innymi zakazami, nakazami, regułami”<sup>11</sup>.

Wolność działalności gospodarczej jest niejako podwójnie uwarunkowana. Z jednej strony ma bowiem charakter zasady ustroju gospodarczego (w ramach społecznej gospodarki rynkowej), z drugiej zaś — cechy publicznego prawa podmiotowego<sup>12</sup>. Nawet mimo umieszczenia jej, co warto podkreślić, w przepisach rozdziału pierwszego, a nie drugiego Konstytucji RP. W jej rozdziale drugim uregulowane zostały bowiem wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, i choć formalnie odnosi się do wolności działalności gospodarczej, to niewątpliwie wolność tę rozumieć należy także jako przysługujące jednostce prawo podmiotowe (wolnościowe) o charakterze negatywnym<sup>13</sup>. Wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe przynależy przedsiębiorcy i ma mu pozwalać, w maksymalnym stopniu, na realizację jego jednostkowych, indywidualnych interesów, niezależnie od prezentowanej formy organizacyjnej wykonywania tej działalności. Zapewnia mu samodzielność decyzyjną co do rodzaju podejmowanej działalności oraz wyboru formy prawnej, w jakiej będzie ona wykonywana. Konsekwencją umieszczenia jej w przepisach rozdziału pierwszego, a nie drugiego Konstytucji RP jest możliwość szerszego jej ograniczania niż wolności i praw człowieka i obywatela. Kryterium, które zgodnie z przepisem art. 22 Konstytucji RP musi być spełnione, aby możliwe było jej ograniczenie, jest wymóg formy aktu (ustawa) i motywacja w postaci ważnego interesu publicznego.

<sup>8</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 461; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 12.

<sup>9</sup> Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 748.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 376.

<sup>11</sup> *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 791.

<sup>12</sup> Por. A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, SP 1998, z. 3, s. 7.

<sup>13</sup> Por. A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 12; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005. K. Pawłowicz wskazuje, że wolność gospodarcza dotyczy wolności od ingerencji państwa w sferze działań ekonomicznych człowieka oraz wolności od ingerencji i utrudnień ze strony innych jednostek (na przykład konkurentów); K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1993, s. 69 n.

### III. KATEGORIE PRZEDSIĘBIORCÓW

Zgodnie z regulacją art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą w rozumieniu jej przepisów jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną — wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Sama ustawa dokonuje dywersyfikacji przedsiębiorców na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, po to by państwo stwarzało, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki do funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Zaznaczmy jednak, że w literaturze podkreśla się, że definicja przedsiębiorcy zawarta w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie nie jest definicją nadrzędną wobec innych ustaw, oznacza to, iż może być jedynie pomocna w procesie wykładni<sup>14</sup>.

Oprócz osób fizycznych za przedsiębiorców uznaje się także osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą. Ten podział nie oznacza, iż każda osoba prawna czy ułomna osoba prawna jest automatycznie przedsiębiorcą. Aby ten status uzyskać, musi ona prowadzić działalność gospodarczą. Nie każda jednak jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą uzyskuje status przedsiębiorcy (samorządowy zakład budżetowy).

Formalnie o statusie przedsiębiorcy decyduje wpis do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>15</sup>. Problem w tym, że nie wszystkie osoby prawne i ułomne osoby prawne wpisują się do rejestru przedsiębiorców — nie wpisują się takie osoby prawne, jak choćby spółki wodne czy teatry, opery, operetki oraz taka ułomna osoba prawna, jaką jest wspólnota mieszkaniowa. Otwarte pozostaje pytanie, czy przedsiębiorcą jest także wpisywany do Krajowego Rejestru Sądowego, choć nie do rejestru przedsiębiorców, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Można przyjąć, że chęć omięcia pewnych regulacji przez ustawodawcę była podyktowana interesem publicznym<sup>16</sup>. Dzieje się tak chociażby w przypadku działania SP ZOZ, a nie spółek prawa handlowego, w miejscowościach, w których koszty prowadzenia takiej działalności są wyższe od możliwych do uzyskania przychodów, a państwo obowiązane jest do zapewnienia podaży ta-

<sup>14</sup> Por. C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, PiP 2004, z. 10, s. 8.

<sup>15</sup> W przypadku osób fizycznych dokonują one wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

<sup>16</sup> Por. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 256–259.

kich usług stosownie do art. 68 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Nie przeszkodziło to, aby Prezes UOKiK w swej decyzji uznał SP ZOZ za przedsiębiorcę<sup>18</sup>, co znalazło także swą akceptację w literaturze przedmiotu<sup>19</sup>.

Wskazuje się, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>20</sup> napisano, że wyłączenie statusu przedsiębiorcy wymienionej w niej grupy podmiotów ma dotyczyć ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Podmioty te powinny być zaś uznawane za przedsiębiorców w myśl kodeksu cywilnego. Ostateczna treść ustawy czyni jednak niemożliwą taką interpretację. Założenie racjonalnego ustawodawcy w procesie wykładni nakazuje przyjąć jego najlepszą i największą wiedzę. A zatem gdyby taki był cel ustawy, to w jej treści znalazłoby się wyraźne sformułowanie, iż nie jest przedsiębiorcą jedynie w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Nie można tutaj mówić o woli ustawodawcy interpretowanej analogicznie do wykładni oświadczenia woli w prawie cywilnym<sup>21</sup>.

W przepisach prawa wielokrotnie spotykamy się z terminem „przedsiębiorca”, a w różnych przepisach terminowi temu przypisywane są różne definicje. W przepisach kodeksu cywilnego termin ten jedynie nieznacznie odbiega od definicji zawartej w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Z bardziej już odmienną definicją przedsiębiorcy mamy do czynienia w przepisach ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>22</sup>. W przepisie jej art. 4 ustawodawca stwierdził, że ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy — rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz:

a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej;

b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu;

c) osobę fizyczną, która sprawuje kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej

<sup>17</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 408–412; a także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

<sup>18</sup> Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 grudnia 2012 r. nr RLU 31/2012, sygn. RLU-410-03/11/PM.

<sup>19</sup> Por. R. Szczepka, *Konsekwencje wyłączenia statusu przedsiębiorcy dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle krajowych oraz unijnych reguł konkurencji*, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 5 (4).

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

<sup>21</sup> Por. R. Szczepka, *op. cit.*, s. 106.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji.

Uwzględniając tę definicję, możemy z powodzeniem zaryzykować twierdzenie, że przedsiębiorcą w rozumieniu jej przepisów może być także gmina.

Zasada społecznej gospodarki rynkowej nie ogranicza bowiem roli związków publicznoprawnych w sferze gospodarczej jedynie do wykonywania imperium, dozwala także na ten udział z wykorzystaniem dominium. Działalność gminy w charakterze przedsiębiorcy podlegać będzie określonym rygorom związanym choćby z tym, iż gmina będzie przedsiębiorcą publicznym w tym znaczeniu, że mienie wykorzystywane w prowadzonej przez nią działalności gospodarczej będzie należało do kategorii mienia publicznego. Wykorzystanie tego mienia będzie mogło następować jedynie w realizacji interesu publicznego — dobra wspólnego<sup>23</sup>.

Pewne kontrowersje powstają także w przypadku osób fizycznych wykonujących działalność w ramach wolnego zawodu. Czy traktować je jako osoby fizyczne, czy jako przedsiębiorców? Przepis ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi jednoznacznie, iż przedsiębiorcą w jej rozumieniu jest osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. W literaturze przedmiotu, a także orzecznictwie dość mocno prezentowane jest zaś stanowisko, iż na przykład notariusz nie jest przedsiębiorcą. Tego samego rodzaju wątpliwości dotyczą choćby wykonywania zawodu komornika.

Powstaje także problem, jak traktować oddział przedsiębiorcy zagranicznego. Zgodnie z przepisem art. 86 ustawy o swobodzie przedsiębiorca zagraniczny tworzący oddział może wykonywać działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie przedmiotu działalności przedsiębiorcy zagranicznego, zgodnie zaś z art. 88 może rozpocząć działalność w ramach oddziału po uzyskaniu wpisu oddziału do rejestru przedsiębiorców. Oznacza to, że oddział nie jest przedsiębiorcą, lecz jedynie wyodrębnioną i samodzielną organizacyjnie częścią działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania przez niego działalności gospodarczej.

Przepis art. 176 ustawy z dnia 10 listopada 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>24</sup> stanowi, iż zagraniczny zakład ubezpieczeń lub zagraniczny zakład reasekuracji z siedzibą w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej może podejmować i wykonywać działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie wzajemności. Przepis art. 178 stanowi natomiast, iż to ten główny oddział podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego i może rozpocząć wykonywanie działalności z chwilą dokonania wpisu. Zgodnie z przepisem art. 179 oddział ten może naby-

<sup>23</sup> T. Kocowski, *Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015, poz. 1844.

wać praw i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywany, co można uznać za przepis szczególny, przyznający tej jednostce organizacyjnej zdolność prawną, umożliwiającą uznanie oddziału za tak zwaną niepełną osobę prawną, co oznacza, że ma on status przedsiębiorcy.

#### IV. OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCÓW NA RZECZ STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Pomijając wskazane kontrowersje co do pojęcia przedsiębiorcy, ustawodawca nakłada na przedsiębiorców i obywateli określone obowiązki, które związane są nie tyle z zaistnieniem określonego stanu nadzwyczajnego, ile z możliwością zaistnienia takiego stanu, co oznacza, iż powinny one być realizowane celem przygotowania sił i środków niezbędnych administracji i odpowiednim służbom do zminimalizowania ewentualnych negatywnych skutków możliwości jego zaistnienia. Wykorzystanie tych środków jest także niekiedy niezbędne w procesach czynnego przygotowywania się do ich nadejścia, czyli w procesach szkoleń i ćwiczeń. Wymaga to oczywiście powstania odpowiednich planów, w których przewiduje się i określa odpowiednie obowiązki świadczenia.

Wskazmy, iż przepis art. 208 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup> stanowi, że na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa, z tym że czas wykonywania świadczeń rzeczowych nie może przekraczać jednorazowo w przypadku pobrania przedmiotu świadczenia okresu przewidzianego w ustawie: decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, zgodnie z przepisem art. 210 ustawy wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Decyzję posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej oraz wnioskodawcy doręcza się na piśmie wraz z uzasadnieniem. Posiadacze nieruchomości i rzeczy ruchomych, wobec których wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu tych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych, są obowiązani informować wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) o rozporządzeniu tą nieruchomością lub rzeczą ruchomą. Za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzi poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji. Zgodnie z przepisem art. 221 przedsiębiorcy mogą być także zobowiązani do odpłatnego:

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 827.

1) dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa w sposób niezменяjący ich właściwości i przeznaczenia;

2) przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezменяjący ich właściwości i przeznaczenia;

3) gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania czynności, o których mowa w pkt 1 i 2.

Świadczeniom rzeczowym podlegają w jednakowym stopniu zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy. Różnice wynikają w istocie z wielkości posiadanego majątku, który może okazać się przydatny w celu przygotowania obrony państwa. Zgodnie z przepisami § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju<sup>26</sup> obowiązek świadczeń planuje się i nakłada, przeznaczając nieruchomości i rzeczy ruchome: na uzupełnienie etatowych potrzeb wynikających z wojennych struktur organizacyjnych jednostek sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, a także do doraźnego używania przez jednostki sił zbrojnych oraz jednostki organizacyjne jako niepodlegające włączeniu w skład ich struktur organizacyjnych.

Tak więc zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy mogą ponosić ciężary związane ze świadczeniami na rzecz określonych stanów nadzwyczajnych. W przypadku przedsiębiorców świadczenia tego typu przyczynić się mogą do określonych uszczerbków w działalności przedsiębiorców, stąd za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji.

Określone świadczenia na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>27</sup> ponoszą przedsiębiorcy telekomunikacyjni. Za przedsiębiorcę telekomunikacyjnego przepisy ustawy uznają przedsiębiorcę lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Przedsiębiorca ten, zgodnie z przepisem art. 176, jest obowiązany do wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych lub dostarczania sieci telekomunikacyjnej jest obowiązany uwzględnić możliwość wystąpienia: 1) sytuacji kryzysowych, 2) stanów nadzwyczajnych, 3) bezpośrednich zagrożeń infrastruktury przedsiębiorcy — zwanych dalej „sytuacjami szczególnych zagrożeń”. Nadto

<sup>26</sup> Dz.U. 2004 Nr 181, poz. 1872.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 243.



jest obowiązany mieć aktualne i uzgodnione plany działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń, dotyczące zwłaszcza:

- 1) współpracy z innymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi;
- 2) współpracy z zagranicznymi operatorami telekomunikacyjnymi, a w szczególności państw sąsiadujących;
- 3) współpracy z podmiotami i służbami wykonującymi zadania w zakresie ratownictwa, niesienia pomocy ludności, a także zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z podmiotami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego, wskazanymi w ramach uzgodnień planów przez organy uzgadniające plany.

## V. OGRANICZENIA WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych skutkuje niewątpliwie wprowadzeniem określonych utrudnień związanych z codziennym funkcjonowaniem zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców wynikających z wprowadzenia ograniczeń przysługujących im wolności i praw. Utrudnienia związane będą z jednej strony z koniecznością zaniechania określonych działań, z drugiej zaś z podjęciem takich, które nigdy nie były dobrowolnie wykonywane przez podmioty nimi objęte. Sytuacje te wynikać będą przede wszystkim z nakazów lub zakazów zawartych w regulacjach wprowadzanych ze względu na wspomniane stany i wynikać mogą *per se* z powszechnie obowiązujących przepisów. Niekiedy konkretyzowane być mogą w wydawanych aktach, indywidualnie kierowanych do określonych podmiotów, odnoszących się do konkretnych sytuacji.

Status jednostek w państwie kształtują ich wolności i prawa określone w rozdziale II Konstytucji RP. Wolności jednostki zgodnie z treścią art. 30 Konstytucji RP podlegają ochronie prawnej, co oznacza, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Przepisy Konstytucji RP wyraźnie reglamentują możliwość wprowadzania prawnych ograniczeń wolności i praw jednostki.

Gdy idzie o przedsiębiorców, korzystają oni z wolności działalności gospodarczej, o której mowa w rozdziale I Konstytucji RP. Umieszczenie wolności działalności gospodarczej w rozdziale I, a nie II Konstytucji RP ma określone skutki w kwestii jej ochrony, do której zobowiązane są organy państwa i inne podmioty. Wolność gospodarcza to prawne domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez wszystkich przedsiębiorców, o ile (i dopó-

ki) coś innego nie wynika z obowiązujących przepisów ustawowych<sup>28</sup>. Przepisy ustawy o swobodzie stanowią, iż podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Ustalając jej przedmiot, wskazują jednocześnie, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, iż możliwe są jej ograniczenia. Wszakże już sama zmiana warunków technicznych i technologicznych (postęp cywilizacyjny związany z gospodarowaniem) powoduje jej ograniczenie<sup>29</sup>.

Ochronie prawnej podlega także wolność działalności gospodarczej. Przepis art. 22 Konstytucji RP wskazuje determinanty możliwości wprowadzania ograniczeń tej wolności. Stanowi on, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ustawą i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Oznacza to, iż możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest o wiele mniej sformalizowana niż taka możliwość w przypadku pozostałych wolności jednostek, co związane jest z tym, że wolność działalności gospodarczej podlega regulacji rozdziału I, a nie II Konstytucji RP. Wolność działalności gospodarczej niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji RP. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii ograniczania wolności działalności gospodarczej, gdy stwierdził, że

działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym<sup>30</sup>.

Istotą stanów nadzwyczajnych jest ograniczenie wolności i praw jednostki, które musi ona niejako poświęcić na rzecz interesu publicznego, związanego z powstaniem sytuacji i stanów kryzysowych, co oznacza nieskuteczność dotychczasowych środków konstytucyjnych, stosowanych zwyczajowo przez organy publiczne, stąd konieczność wzmocnienia tych środków, co skutkuje ograniczeniem wolności i praw jednostki. Jednak sam ustrojodawca wprowadził pewne ograniczenia w kwestii prawnych ograniczeń wolności i praw jednostki w stanach nadzwyczajnych. W przepisie art. 233 Konstytucji RP stwierdzono, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponosze-

<sup>28</sup> Por. S. Lautsch-Bentkowski, *Nowe przepisy o działalności gospodarczej*, PUG 1989, z. 7, s. 198; A. Wasilewski, *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej*, PUG 1989, z. 3, s. 74.

<sup>29</sup> C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 44 n.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/64, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

nie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Nieco inaczej sytuacja ta kształtuje się w przypadku klęsk żywiołowych. Przepisy Konstytucji RP stanowią, iż ustawa dotycząca zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Jak więc widzimy, wolność działalności gospodarczej jest mniej chroniona, gdy idzie o możliwości jej ograniczeń, niż wolności o charakterze politycznym czy osobistym. Wynika to niewątpliwie ze specyfiki i wagi aktywności jednostki, jaką jest działalność gospodarcza.

## VI. OGRANICZENIA I ŚWIADCZENIA RZECZOWE OBOWIĄZKOWE

Przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>31</sup> przewidują, iż redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i innych aktów prawnych dotyczących tego stanu, przekazanych im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy. Przewidują też ograniczenia w zakresie dostępu do towarów konsumpcyjnych, przez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności, a także możliwość nakazania okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju.

Podobnie przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>32</sup> przewidują ograniczenia polegające na zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców oraz nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju.

Przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>33</sup> przewidują, że w czasie stanu wojennego można nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których reali-

<sup>31</sup> Dz.U. 2002 Nr 117, poz. 985.

<sup>32</sup> Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 558.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1815.

zacja jest niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zaopatrzenia ludności, a także wprowadzić zarząd komisaryczny dla przedsiębiorców, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Organem administracji rządowej właściwym do powołania i odwołania zarządcy komisarycznego jest organ założycielski przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, w których skarb państwa ma co najmniej 50% akcji lub udziałów — minister wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do skarbu państwa, a dla pozostałych spółek — właściwy terytorialnie wojewoda. Zarządca komisaryczny może wydawać polecenia w formie pisemnej organom przedsiębiorcy w sprawach związanych z wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Polecenia wydane przez zarządcę komisarycznego podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Przepisy ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>34</sup> stanowią, iż organy administracji rządowej organizują zadania na rzecz obronności państwa, realizowane przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprawują nadzór nad ich realizacją. Zadania na rzecz obronności państwa nakładane są na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej.

## VII. ZAKOŃCZENIE

Wskazane przykłady, ze względu na ograniczone ramy opracowania, stanowią jedynie ukazanie części obowiązków, które mogą być nakładane na przedsiębiorców w związku z możliwością zaistnienia i samym zaistnieniem stanów nadzwyczajnych. Obowiązki takie nakładane są także na jednostki. Ze wskazanych przykładów wynika jednoznacznie, iż ze względu na dobro wspólne możliwości ograniczania swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców są w takich stanach o wiele większe niż konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Odnosi się to także do rozmiarów nakładanych świadczeń, które mogą być większe niż w przypadku jednostek.

Wypada także wskazać, że niejedolite pojęcie przedsiębiorcy w obowiązującym prawodawstwie może powodować wątpliwości co do tego, czy przewidziane prawem ograniczenia stosować można jednolicie w stosunku do wszystkich przedsiębiorców. Czy podmiot kwalifikowany w poczet przedsiębiorców jedynie zgodnie z przepisami ustaw szczególnych może być adresatem wszystkich obowiązków nakładanych na przedsiębiorców przez ustawy o stanach nadzwyczajnych? Istnieje więc konieczność ustalenia uniwersalnej definicji przedsiębiorcy

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 1320; Dz.U. z 2002 r. Nr 188, poz. 1571.

bądź ustalenia w przepisach ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, do których przedsiębiorców wskazania w nich zawarte się odnoszą.

Sytuacja prawna przedsiębiorcy związana ze stanami nadzwyczajnymi może także podlegać dywersyfikacji ze względu na przedmiot działania tych podmiotów. Przedsiębiorcy zaliczani do kategorii przedsiębiorców „sieciowych” czy znajdujący się w kategorii zakładów zbrojeniowych są podmiotami większych ograniczeń niż pozostałe kategorie przedsiębiorców. Podobnie można odnieść to do kategoryzacji przedsiębiorców zawartej w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy zaliczani do kategorii mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców podlegają dalej idącym ograniczeniom niż niezaliczani do niej. Przyczyną dywersyfikacji jest także forma własności. Przedsiębiorcy prywatni podlegają mniejszym obciążeniom niż przedsiębiorcy publiczni.

## ENTREPRENEURS AND THEIR LEGAL SITUATION DURING EXTRAORDINARY MEASURES

### Summary

Extraordinary measures limit freedoms and rights of individual's and entrepreneurs. Freedom of business activity can, however, be limited to a larger extent than constitutional freedoms and rights of individuals. So the situation of entrepreneurs is subject to greater restrictions than the situation of individuals.