

LEON KIERES

ORCID: 0000-0002-6938-890X

Uniwersytet Wrocławski (em. prof.)

leon_kieres@yahoo.com

Reglamentacja — ograniczenie i uprawnienie

Abstrakt: W ujęciu prawnym reglamentacją jest ustanawianie regulacji określających zasady, warunki lub szczegółowe zagadnienia podejmowania i realizacji działalności w jej określonej przedmiotowo sferze (dziedzinie). Regulacje normatywne stanowiące o reglamentacji nadają jej określony kształt przez wyróżnienie przedmiotu, instrumentów prawnych reglamentacji i przesłanek korzystania z nich oraz wskazanie na władze publiczne, które z nich korzystają. Tak określona reglamentacja jest zarazem elementem modelu prawnego chronionych normatywnie wolności. O istocie wolności wskazanych w Konstytucji decyduje nie tylko ujęcie ich treści przez ustrojodawcę, istotny wpływ na jej kształt mają również przyznane władzom publicznym uprawnienia do ograniczania wolności oraz środki ich ochrony przysługujące podmiotom wolności.

Słowa kluczowe: reglamentacja, reglamentacja gospodarcza, wolność, wolność działalności gospodarczej.

1.

Charakteryzowanie reglamentacji przez ustalenie treści tego określenia oraz jego desygnatów zależy od przyjmowanej perspektywy badawczej¹. Wspólne dla analiz jest wiązanie jej tożsamości z wprowadzaniem czy sankcjonowaniem ograniczeń odnoszonych do sytuacji określonych podmiotów, ich grupy lub całego społeczeństwa². Reglamentacja należy do kategorii zjawisk społecznych, które wyróżniamy w wyniku obserwacji zachowań społeczeństwa i jednostek organizacyjnych utworzonych przez jego członków. Oczywistym przejawem tych zachowań

¹ Por. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 711.

² *Ibidem*, s. 713 n.

wań są różnego rodzaju rygory, które społeczeństwo czy określone grupy lub środowiska społeczne przyjmują w stosunkach między ich członkami, powiązanymi przynależnością do tej samej wspólnoty czy innej formy zbiorowości społecznej. Szczególną rolę w kształtowaniu ograniczeń akceptowanych we wspólnocie odgrywają wartości³, ukształtowane przez tradycję i uznawane za doniosłe wobec innych, które we wspólnocie nie są akceptowane lub są uważane za mniej ważne.

Wartości akceptowane społecznie w ugrupowaniach podmiotów, które postrzegają siebie jako związane nimi w stosunkach wewnętrznych, mogą determinować także zachowania tych podmiotów wobec innych jednostek. Tak rozumiana płaszczyzna uwzględniania wartości wywodzonych z życia społecznego pozwala na wyróżnienie drugiego pierwiastka czy elementu przypisanego do społecznej natury wartości. Dla podmiotu utożsamiającego się z nimi czy też związanego przez wywodzone z nich treści stanowią one dobro determinujące jego postępowanie. Kieruje się on nimi w zachowaniach wobec innych podmiotów oraz wprowadza uznawane przez siebie wartości do sytuacji strony stosunku społecznego, która jest adresatem jego zachowania, lub kształtuje z nią wzajemne relacje. Taka sytuacja jest spotykana zwłaszcza w stosunkach, których stronami są podmioty stowarzyszone w korporacjach zawodowych czy ugrupowaniach stowarzyszeniowych podmiotów gospodarczych⁴. Wartości akceptowane przez te podmioty mogą także determinować ich zachowanie wobec jednostek korzystających z aktywności członków korporacji zawodowych czy gospodarczych. W życiu społecznym można tym samym zauważyć swoistą reglamentację wartości, co oznacza utrwalenie się w nim wartości powszechnie akceptowanych i pomijanie innych, które nie zyskały uznania społecznego, chociaż są znane w związku ze swoją obecnością w przeszłości lub też świadomie odrzucane tylko w określonym kręgu podmiotów.

2.

Reglamentacja prawna wartości ukształtowanych w życiu społecznym jest powiązana z ocenami odnoszonymi do wywodzonych z nich treści. Ustawodawca uwzględnia w swoich ocenach znaczenie społeczne wartości. W następstwie dokonanych ustaleń dochodzi do reglamentacji prawnej poprzez stwierdzenie w aktach prawnych obecności w życiu społecznym wartości społecznie uznawanych oraz usankcjonowanie ich charakteru jako prawnie dopuszczalnych lub obowiązujących. Prawodawca może także przejąć rolę kreatora wartości, które zwykle

³ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 roku, sygn. OSK 1923/15, LEX nr 2274750.

⁴ H. Izdebski, *Etyka doradców podatkowych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13. *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 519 n.

jednak wywodzi z dorobku aksjologii w określonych dziedzinach naukowych czy też z ogólnego spojrzenia na dobra związane z życiem społecznym⁵.

Prawne ujęcie reglamentacji kieruje uwagę w rozważaniach na jej temat przede wszystkim na sytuację podmiotów prawa wobec organów lub innych podmiotów realizujących funkcje władzy publicznej. Reglamentacją jest w tym ujęciu ustanawianie regulacji określających zasady, warunki lub szczegółowe zagadnienia podejmowania i realizacji działalności w jej określonej przedmiotowo sferze (dziedzinie). Poddanie się woli prawodawcy oznacza uwzględnienie uregulowań odniesionych do treści zachowań podmiotów poddanych owej woli w ustalonym zakresie, co można uznać za ich zdeterminowanie przez reglamentację, ujmowaną z perspektywy regulacji normatywnych.

Reglamentacja jako przedmiot regulacji prawnych jest definiowana także przez wskazanie na konkretne zdarzenia, w których może dochodzić lub dochodzi na podstawie prawa publicznego do ingerencji ze strony odpowiednich organów wykonujących funkcje władzy publicznej w sytuację podmiotów odnośnie do podejmowania lub wykonywania przez nie działalności. Charakteryzowana z uwzględnieniem kompetencji władz publicznych skupia uwagę na sytuacji tych władz lub na statusie innych podmiotów wykonujących funkcje władzy publicznej oraz na ich obowiązkach wobec podmiotów, które w swoich zachowaniach kierują się prawami lub wolnościami wywodzonymi z regulacji normatywnych i podlegającym ochronie prawnej. Reglamentacja wpływa tym samym na sytuację prawną podmiotów praw i wolności w państwie oraz w stosunkach między nimi. Ujęta w treści właściwych rozwiązań prawnych wyznaczających warunki podejmowania lub wykonywania działalności bądź upoważniających władze publiczne do wkraczania w prawa lub wolności przez ingerencję w sytuację ich podmiotów przyjmuje charakter zjawiska prawnego, osadzonego w ustroju społecznym oraz gospodarczym. Prawodawca może być zarazem uprawniony do zdeterminowanego prawnie rozstrzygnięcia o celowości czy konieczności korzystania z prawa do reglamentowania sytuacji określonych podmiotów czy wskazanych rodzajów ich działań, jednak przy uwzględnieniu warunków prawnie wymienionych w odpowiednich aktach normatywnych⁶.

Uprawniony wydaje się pogląd, że regulacje normatywne stanowiące o reglamentacji w zarysowanym wyrazie nadają jej określony kształt przez wyróżnienie przedmiotu, instrumentów prawnych reglamentacji i przesłanek korzystania z nich oraz wskazanie na władze publiczne, które z nich korzystają. Tak określona reglamentacja jest zarazem elementem modelu prawnego chronionych normatywnie wolności. O istocie wolności wskazanych w Konstytucji decyduje nie tylko ujęcie ich treści przez ustrojodawcę, istotny wpływ na jej kształt mają

⁵ H. Wolska, *Normatywizacja wartości*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2022, s. 46 n.

⁶ Por. A. Żurawik, *Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 485 n.

również przyznane władzom publicznym uprawnienia do ograniczania wolności oraz środki ich ochrony przysługujące podmiotom wolności.

3.

Stanowisko ustrojodawcy lub innych podmiotów wskazujących w aktach normatywnych na wartości, którymi podmioty określonych dziedzin działalności kierują się w swojej aktywności lub ciąży na nich obowiązek ich uwzględniania, inspirowane do wyróżnienia wartości prawnie uznawanych oraz pozostających poza obrotem prawnym. Podział wartości na prawnie uznane oraz niezaliczone do tej grupy jest powiązany ze szczególnym rodzajem reglamentacji, określanej jako reglamentacja prawna⁷, a także skłania do wyróżnienia działalności prawnie reglamentowanej⁸. Korzystanie z wolności przez podmioty, które prawodawca, zwłaszcza ustrojodawca, obdarza owymi wolnościami, nie jest bowiem wolne i dozwolone w sposób autonomiczny. Prawodawca może wszak wskazywać na warunki (przesłanki) podejmowania lub wykonywania działalności objętej przez prawodawcę określoną wolnością. Przesłanki te kształtowane są zwykle z wartościami prawnie chronionymi czy podlegającymi szczególnej ochronie.

Znaczenie wartości wyróżnionych w aktach normatywnych dla podmiotów, które kierują się nimi w swojej działalności, zależy przede wszystkim od miejsca w konstytucyjnym systemie źródeł prawa aktu prawnego przywołującego owe wartości. Uzasadnione wydaje się odnośnienie do nich przymiotu mocy prawnej, co oznacza, że ich obowiązywanie ma znaczenie powiązane z charakterem aktu prawnego, w którym zostały ujęte.

Wskazanie w aktach normatywnych na wartości, które zostały zaliczone do przesłanek korzystania przez władze publiczne z instrumentów właściwych dla reglamentacji, nie świadczy o tym, że wiążą one każdego adresata stabilnie przez cały okres ich obowiązywania. Stopień związania nimi może być bowiem determinowany przez okoliczności wskazane przez ten sam akt prawny, w którym zostały przyjęte. Wpływ na ich obowiązywanie mają też inne akty normatywne. Pogląd ten był i jest weryfikowany i potwierdzany — zwłaszcza w prawie administracyjnym stosunków gospodarczych⁹ oraz w nauce i orzecznictwie obejmującym sprawy zaliczane do przedmiotu publicznego prawa gospodarczego¹⁰. Znajduje oparcie w rezultatach interpretacji pojęć niedookreślonych (ogólnych), którymi prawodawcy posługują się również w celu wyśłowienia wartości odno-

⁷ Por. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2001 roku, sygn. K 10/00, OTK ZU 3/2001, poz. 55.

⁸ Por. wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 roku, sygn. P 45/13, OTK ZU 10A/2015, poz. 171.

⁹ L. Kieres, *Zalecenia RWPG w sprawie koordynacji narodowych planów gospodarczych i ich realizacja w PRL*, Warszawa 1978, s. 79 n.

¹⁰ Por. wyrok TK z dnia 9 lipca 2012 roku, sygn. P 8/10, OTK ZU 7A/2012, poz. 75.

szonych do różnych dziedzin aktywności publicznej lub prywatnej. Pewnym wyzwaniem przy interpretacji tych terminów jest ustalenie w sposób jednoznaczny ich desygnatów¹¹. Wyróżniane są one z uwzględnieniem zmiennych warunków życia społecznego lub gospodarczego. Taki stan nie sprzyja stabilizacji przyjmowanego rozumienia wartości, które prawodawstwo uznaje za przesłanki determinujące uprawnienia władz publicznych do określania sytuacji przedsiębiorców w celu ograniczania ich praw i wolności¹².

Wartości określone w prawie podlegają reglamentacji także przy ich zestawianiu z sobą w sytuacjach tożsamych lub podobnych. Ustrojodawca polski wskazał na kryteria wzmocnionej ochrony niektórych wartości kosztem osłabienia ochrony innych. Wartości konstytucyjne obowiązujące w publicznym prawie gospodarczym zostały usytuowane w ustawie zasadniczej w różnych miejscach. Pośród nich miejsce szczególne zajmuje zasada wolności gospodarczej (art. 20, art. 22 i art. 233 Konstytucji).

Znaczenie wolności gospodarczej determinuje uznanie jej za jedną z trzech zasad społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Usunięcie jej z tego katalogu zasad czy też osłabienie jej znaczenia w porównaniu do dwóch pozostałych prowadzi do zniweczenia stanowiska ustrojodawcy odnośnie do tożsamości społecznej gospodarki rynkowej. Wprawdzie ustrojodawca upoważnił ustawodawcę do ograniczania wolności gospodarczej przedsiębiorców przy spełnieniu przesłanek wskazanych w ustawie zasadniczej (art. 20 i art. 233 Konstytucji), korzystanie z tego uprawnienia nie oznacza jednak usunięcia zasady wolności gospodarczej z systemu prawa i nie powinno prowadzić do trwałego usunięcia z systemu prawa zasady wolności.

Prawo ustawodawcy do ograniczania wolności gospodarczej determinują także zasady z rozdziału II Konstytucji (prawa i wolności człowieka i obywatela), co odnosi się zwłaszcza do art. 31 ust. 3 (tak zwane klauzule limitacyjne)¹³. W nauce i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się konsekwentnie, że przesłanka ważnego interesu publicznego, determinująca uprawnienie ustawodawcy do ograniczania wolności gospodarczej, obejmuje zarówno wartości ujęte w art. 31 ust. 3, jak i inne wartości, które ustawodawca wiąże z ważnym interesem publicznym (art. 22)¹⁴. Korzystanie z wolności gospodarczej ujmowanej w kategoriach właściwych dla konstytucyjnego prawa podmiotowego podlega ograniczeniom, które można określać jako reglamentację wolności przedsiębiorczości.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. K 50/07, OTK ZU 4A/2009, poz. 51; wyrok TK z dnia 6 października 2015 roku, sygn. SK 54/13, OTK ZU 9A/2015, poz. 142.

¹² Wyrok TK z dnia 9 października 2007 roku, sygn. SK 70/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 103; wyrok TK z dnia 8 maja 2006 roku, sygn. P 18/05, OTK ZU 5A/2006, poz. 53.

¹³ Por. wyrok TK z dnia 17 maja 2012 roku, sygn. K 10/11, OTK ZU 5A/2012, poz. 51.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. K 33/03, OTK ZU 4A/2004, poz. 31; wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. P 16/06, OTK ZU 7A/2007, poz. 79.

Problematyka limitowania wolności gospodarczej przez reglamentowanie woli podmiotów do korzystania z wywodzonych z niej praw należy do ważnego nurtu w zainteresowaniach nauki publicznego prawa gospodarczego. W analizach uwzględniany jest dorobek doktryny prawa konstytucyjnego o wolności gospodarczej jako zasadzie konstytucyjnej i publicznym prawie podmiotowym¹⁵. Przedmiotem uwagi jest także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat rozumienia wolności konstytucyjnej oraz jej zakresu podmiotowego. Inspirację do dyskusji w nauce publicznego prawa gospodarczego daje zwłaszcza stanowisko trybunalskie o podmiotowości prawnej niektórych kategorii podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, które nie są beneficjentami konstytucyjnie ukształtowanego prawa podmiotowego do wolności przedsiębiorczości¹⁶.

4.

Zarysowane do tej pory ustalenia w rozważaniach nad społecznymi i prawnymi aspektami reglamentacji inspirują do wskazania na kolejne zagadnienie, które zajmuje istotne miejsce w katalogu jej prawnych problemów. Uwagę w dalszych omówieniach poświęcę przedmiotowi reglamentacji jako problemowi prawnemu. Przedmiot ten określany jest jako materie poddane reglamentacji¹⁷. Obejmuje sprawy o różnym charakterze i randze, jeżeli wagę zagadnień poddanych reglamentacji będziemy ustalać z uwzględnieniem ich powiązań z konstytucyjnie chronionym prawami i wolnościami.

W nauce publicznego prawa gospodarczego, bo ku tej dziedzinie prawa polskiego kierują swoje zainteresowanie, omawianie reglamentacji wiązane jest przede wszystkim z działalnością gospodarczą. Reglamentacja w publicznym prawie gospodarczym to reglamentacja przedsiębiorczości¹⁸. Stwierdzenie to wydaje się oczywiste, jeżeli akceptujemy pogląd, że przedmiotem regulacji prawnych, które tworzą publiczne prawo gospodarcze, są ujęcia działalności gospodarczej i sytuacji podmiotów tej działalności w stosunkach publicznoprawnych. Reglamentacja w publicznym prawie gospodarczym zakorzeniona jest w rozwiązaniach, które wskazują na sytuacje związane z przedsiębiorczością (podejmowaniem i wyko-

¹⁵ Por. postanowienie-umorzenie TK z dnia 28 lipca 2015 roku, sygn. SK 22/14, OTK ZU 7A/2015, poz. 117.

¹⁶ Por. A. Sołtysińska, [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 126 n.; L. Kieres, *Przedsiębiorcy publiczni (państwowi i komunalni)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 275.

¹⁷ Por. wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 roku, sygn. K 25/98, OTK ZU 2/1999, poz. 23.

¹⁸ Por. wyrok TK z dnia 10 października 2001 roku, sygn. K 28/01, OTK ZU 7/2001, poz. 212; postanowienie TK z dnia 9 kwietnia 2002 roku, sygn. U 6/01, OTK ZU 2A/2002, poz. 24.

nywaniem działalności gospodarczej)¹⁹. Prawodawca wiąże te sytuacje z ograniczeniami samodzielności prawnej podmiotów przedsiębiorczości. Ograniczenia są wywodzone z odpowiednich regulacji normatywnych lub przyjętych w aktach indywidualnych uprawnionych władz publicznych.

Skrajnym przykładem reglamentacji jest wprowadzenie instytucji monopolu prawnego, który oznacza odniesienie prawa do przedsiębiorczości wyłącznie do sytuacji wskazanego podmiotu²⁰. Równie drastycznym ograniczeniem prawa do przedsiębiorczości jest wykluczenie niektórych podmiotów — zwłaszcza zagranicznych lub z dominującym udziałem zagranicznym — z przedsiębiorczości w Polsce. Tak szeroko zakreślona reglamentacja jest oczywiście możliwa, co odnośnie do sytuacji związanych z sankcjami o charakterze prawnomiędzynarodowym, przyjmowanymi wobec określonych państw i ich podmiotów poprzez wskazanie na zakazy prawne podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Polski przez dany podmiot czy pewne grupy podmiotów. Powiązana jest ona ze statusem określonego podmiotu i prowadzi do wyłączenia wobec niego wszystkich regulacji publicznoprawnych i powiązanych z nimi rozwiązań prywatnoprawnych determinujących przedsiębiorczość.

Takie stwierdzenie jest w pewnym stopniu banalne ze względu na swoją oczywistość wynikającą z oglądu spraw życia gospodarczego i sposobu uprawiania polityki. Nie wymaga głębszego namysłu sformułowanie stanowiska, że wykluczenie z przedsiębiorczości oznacza, iż wobec podmiotu wykluczonego nie mają zastosowania przepisy właściwe w sprawach przedsiębiorczości. Sprawy banalne i oczywiste zawierają w sobie jednak wątki, które leżą w polu zainteresowania nauk prawnych. Należą do nich: determinacja prawna wykluczenia prawa do przedsiębiorczości; uprawnienia władz publicznych stanowiących o wykluczeniu; skutki korzystania z takich uprawnień.

5.

Zakaz przedsiębiorczości, co oznacza jej reglamentację z perspektywy prawa, odnoszony jest w regulacjach prawnych do wskazanych w nich dziedzin działalności gospodarczej²¹. Powiązanie reglamentacji z tak określonym przedmiotem

¹⁹ Por. R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 85 n.

²⁰ Por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 marca 2012 roku, sygn. KIO 476/12, LEX nr 1131248.

²¹ Por. wyrok TK z dnia 10 października 2001 roku...; wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 roku, sygn. SK 35/08, OTK ZU 6A/212, poz. 69.

przedsiębiorczości wymaga uwzględniania klasyfikacji jej rodzajów²². Stopień konkretyzacji przedmiotu działalności gospodarczej poddanej reglamentacji może bowiem obejmować działy przedsiębiorczości²³ lub wyróżnione w nich rodzaje przedsiębiorczości o specyficznym jej przedmiocie²⁴.

Szczególnym instrumentem wykluczenia z udziału w przedsiębiorczości na rynku krajowym jest koncesja lub zezwolenie (pozwolenie) albo inne formy przyzwolenia przez władzę publiczną na podejmowanie lub wykonywanie działalności gospodarczej. Wywołują one bowiem skutki pozytywne przez dopuszczenie do przedsiębiorczości albo skutki o charakterze odmowy przy stanowisku negatywnym (sprzeciw) władzy publicznej. Odmowa udzielenia koncesji lub zezwolenia oznacza tym samym wykluczenie przedsiębiorcy z przedsiębiorczości o przedmiocie związanym z aktem reglamentacji. Stosowanie koncesji lub zezwolenia jest przy tym ograniczone do wskazanej w ustawie dziedziny działalności gospodarczej. W tym rozumieniu zakresu przedmiotowego koncesji uznawana jest ona za najbardziej restrykcyjną formę reglamentacji²⁵, jeżeli przy ustalaniu hierarchii form reglamentacji pominiemy wskazaną wcześniej formę prawnomiędzynarodowego lub ustawowego całkowitego pozbawienia przedsiębiorców prawa do przedsiębiorczości w Polsce albo możliwości utworzenia podmiotu o statusie przedsiębiorcy w polskim systemie prawa.

Opisana problematyka wprowadzania reglamentacji w określonych dziedzinach działalności gospodarczej wiązana jest także ze statusem przedsiębiorców, którzy zamierzają wykonywać działalność w sferze użyteczności publicznej. Użyteczność publiczna jest kojarzona z wykonywaniem zadań uznanych za zadania użyteczności publicznej²⁶. Odnoszona jest również do szczególnego rodzaju działań określanych jako działalność użyteczności publicznej²⁷ lub działalność w sferze użyteczności publicznej²⁸.

Reglamentacja w sferze użyteczności publicznej prowadzi przede wszystkim do wskazania na podmioty uprawnione do podjęcia działalności w tej dziedzi-

²² Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3037/90 z dnia 9 października 1990 roku w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U. WE L z 1990 r. Nr 293, poz. 1 z 24.10.1990); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. Nr 251, poz. 1885).

²³ Por. wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 roku, sygn. P 11/10, OTK ZU 5A/2012, poz. 50 — budownictwo.

²⁴ Por. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 roku, sygn. K 23/04, OTK ZU 6A/2005, poz. 62 — holowanie pojazdów jako rodzaj działalności usługowej.

²⁵ Por. postanowienie TK z dnia 14 lipca 2015 roku, sygn. P 11/15, OTK ZU 7A/2015, poz. 105; postanowienie TK z dnia 14 lipca 2015 roku, sygn. P 22/14, OTK ZU 7A/2015, poz. 106; zob. też wyrok TK z dnia 10 października 2001 roku...

²⁶ Wyrok TK z dnia 26 września 2006 roku, sygn. K 1/06, OTK ZU 8A/2006, poz. 110.

²⁷ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 roku, sygn. K 14/03, OTK ZU 1A/2004, poz. 1.

²⁸ Por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, sygn. W 10/93, OTK ZU 1994, poz. 46.

nie gospodarki komunalnej²⁹ lub państwowej³⁰. Przejawem reglamentacji jest tworzenie odrębnych podmiotów (przedsiębiorcy), które zajmują się wyłącznie działalnością w sferze użyteczności publicznej (przedsiębiorcy użyteczności publicznej)³¹. Podmioty mogą także łączyć działalność użyteczności publicznej z przedsiębiorczością poza sferą użyteczności publicznej.

W sferze użyteczności publicznej występuje szczególna postać reglamentacji, określana jako reglamentacja dalej idąca³². Miano to opisuje sytuację przedsiębiorców użyteczności publicznej. Sytuacja przedsiębiorców użyteczności publicznej może bowiem podlegać jednocześnie reglamentacji o przedmiocie innym od wskazanego. Obejmuje on nie tylko zasady wykonywania, co odnosi się zwłaszcza do wykonywania działalności użyteczności publicznej, jeżeli należy ona do głównego przedmiotu aktywności przedsiębiorcy. Przedmiotem reglamentacji mogą być również zagadnienia ustroju organizacyjnego przedsiębiorcy³³.

Wyróżnienie w ustawodawstwie państwowych lub komunalnych przedsiębiorstw (przedsiębiorców) użyteczności publicznej lub podmiotów o innej sytuacji prawnej wykonujących działalność w sferze użyteczności publicznej ma kontekst relacyjny. Może to bowiem prowadzić do pozbawienia prawa do wykonywania działalności w dziedzinach użyteczności publicznej przez przedsiębiorców, którzy nie mają statusu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej³⁴ lub nie uzyskali prawa do wykonywania działalności zaliczanej do użyteczności publicznej w odpowiedniej formie prawnej³⁵.

Charakter relacyjny reglamentacji gospodarczej wyraża także powiązanie jej skutków w sytuacji przedsiębiorcy z prawami jednostek, które korzystają z jego działalności. Każdy powinien mieć do niej dostęp w sposób równy, jeżeli spełnia prawem przewidziane warunki. W pewnych sytuacjach ów dostęp podlega ograniczeniom, które są niezależne od woli i uskuteczniającej ją aktywności przedsiębiorcy. Przedsiębiorca wykonujący działalność użyteczności publicznej, a w prawem określonych sytuacjach także przedsiębiorca prowadzący działalność zarobkową poza sferą użyteczności publicznej, oraz beneficjenci tej działalności (konsument, jednostka organizacyjna prowadząca przedsiębiorczość lub też podmiot wykonujący działalność poza stosunkami gospodarki rynkowej) poddawani

²⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

³⁰ Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1317).

³¹ Por. art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych; zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 roku w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 170, rozdział I).

³² Por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 roku, sygn. P 24/05, OTK ZU 7A/2006, poz. 87.

³³ Por. wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 roku, sygn. K 2/11, OTK ZU 9A/2011, poz. 108.

³⁴ Por. wyrok TK z dnia 13 października 2010 roku, sygn. Kp 1/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 74.

³⁵ Por. ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062), art. 3 ust. U w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 2.

są ograniczeniom charakterystycznym dla reglamentacji w sytuacjach wskazanych w regulacjach prawnych. Ograniczenia te mogą mieć różny charakter — mogą to być: ograniczenia związane z wykonywaniem policji administracyjnej przy pomocy instrumentów władczego oddziaływania na przedsiębiorców; ograniczanie dostępu do określonych dóbr, których dystrybucja ze względu na ich charakter wymaga szczególnej pieczy ze strony państwa, co uprawnia władze publiczne do ustanowienia specjalnych warunków dostępu do nich, które powinni spełnić nabywcy; stanowienie o kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z reglamentowanych dóbr lub usług. W judykatach mówi się o związaniu takich sytuacji z ograniczeniami dostępu do określonych praw majątkowych³⁶ lub z ograniczonym³⁷ dostępem do działalności przedsiębiorców. Wyjątkowym przypadkiem ograniczenia prawa konsumenta lub innego podmiotu do korzystania z działalności przedsiębiorcy jest uznanie przez Trybunał Konstytucyjny jego prawa do odmowy świadczenia usługi ze względu na wskazane przez niego wartości, którymi kieruje się w ramach wolności sumienia i wyznania przy wykonywaniu działalności gospodarczej (świadczeniu usług)³⁸.

Reglamentacja ujmowana w publicznym prawie gospodarczym obejmuje z zasady wybrane sprawy związane z podejmowaniem działalności gospodarczej³⁹, które zaliczamy do właściwości regulacyjnej aktów kształtujących prawo do przedsiębiorczości⁴⁰. Przedmiotem reglamentacji są też określone rodzaje działań podejmowanych w celu wykonywania przedsiębiorczości⁴¹. Reglamentacji podlegają działania, które są z sobą powiązane elementami znamionnymi (ich przedmiotem — na przykład sprzedaż określonych towarów⁴² lub obrót konkretnymi dobrami materialnymi⁴³; czy okolicznościami uzasadniającymi wprowadzenie reglamentacji — na przykład braki na rynku dóbr niezbędnych do produkcji lub świadczenia usług⁴⁴).

Ustawodawca zalicza do przedmiotu reglamentacji⁴⁵ także sprawy związane z podejmowaniem lub wykonywaniem przedsiębiorczości w określonej dzie-

³⁶ Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2013 roku, sygn. K 5/13, OTK ZU 9A/2013, poz. 137.

³⁷ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 roku, sygn. K 29/12, OTK ZU 2A/2014, poz. 11; postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 roku, sygn. P 25/05, OTK ZU 11A/2006, poz. 176.

³⁸ Por. wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. K 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 49.

³⁹ Por. wyrok TK z dnia 21 października 2015 roku, sygn. P 32/12, OTK ZU 9A/2015, poz. 148.

⁴⁰ Świadomie nie uznaję publicznego prawa gospodarczego za gałąź czy dział prawa w polskim systemie prawa. Problem ten jest bowiem przedmiotem sporów w doktrynie, a celem tego opracowania nie jest przyłączenie się do stanowiska jednej z jego stron.

⁴¹ Por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. K 39/00, OTK ZU 1A/2002, poz. 4.

⁴² Por. orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 roku, sygn. U 2/86, OTK ZU 1986, poz. 5.

⁴³ Por. wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 roku, sygn. P 26/09, OTK ZU 3A/2011, poz. 18; wyrok TK z dnia 22 maja 2002 roku, sygn. K/02, OTK ZU 3A/2002, poz. 33.

⁴⁴ Por. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 roku, sygn. U 7/87, OTK ZU 1988, poz. 1.

⁴⁵ Por. wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 roku, sygn. SK 11/98, OTK ZU 2/1998, poz. 22.

dzinie. Obejmują one zagadnienia organizacji przedsiębiorstwa czy kształtujące zarządzanie wykonywania danej działalności⁴⁶. Mają one znaczenie przesądzające dla korzystania przez przedsiębiorcę z prawa do działalności gospodarczej; pominięcie lub naruszenie wskazanych wymogów uniemożliwia podjęcie lub wykonywanie objętej nimi działalności. Nie jest bowiem możliwe osiągnięcie w takiej sytuacji celów, które ustawodawca przyjął, określając zakres przedmiotowy reglamentacji — na przykład odnośnie do wymagań technicznych czy jakościowych dotyczących się produktu lub usługi. Pominięcie innych elementów istotowo związanych z tożsamością działalności w wyborze przedmiotu reglamentacji nie oznacza, że ich znaczenie dla osiągnięcia celów reglamentacji w przyjętym zakresie jest podrzędne. W pewnych sytuacjach samodzielność przedsiębiorcy odnoszona do postawionych poza reglamentacją spraw może również wpływać na stopień realizacji celów, dla których reglamentacja została przyjęta. Ustawodawca przy wyborze przedmiotu i instrumentów prawnych reglamentacji⁴⁷ powinien kierować się wymogiem adekwatności oraz przesłanką proporcjonalności⁴⁸.

Koncepcjom ujmowania przedmiotu regulacji i urzeczywistniającym je regulacjom prawnym towarzyszy zjawisko szczególne, które można opisać fantazyjnie jako regulację reglamentacji w sposób stopniowy⁴⁹. Tak określony sposób regulacji, które kształtują reglamentację, zakorzeniony jest przede wszystkim w sytuacjach, kiedy ustawodawca nie jest zainteresowany obecnością mechanizmów rynkowych w konkretnej działalności lub jego zainteresowanie tą obecnością przedstawiane jest w sposób ogólny przez zarysowanie jedynie kierunków ograniczania praw i wolności podmiotów gospodarki rynkowej.

Opisane do tej pory modele prezentacji przez ustawodawcę woli przyjęcia reglamentacji w określonej dziedzinie stosunków społeczno-gospodarczych wymagają w istocie podejmowania dalszych działań prawodawczych w celu sukcesywnego precyzowania zamiaru ustawodawcy przez przyjmowanie regulacji o różnym stopniu szczegółowości. Konkretyzowanie owego zamiaru może się przejawiać w stanowieniu aktów powiązanych z sobą wspólnym przedmiotem regulacji oraz afirmowaniem konstytucyjnie ustalonej hierarchii źródeł prawa. Krytyce podlega zarazem przyjmowanie aktów prawnych samoistnych, które w intencji władzy prawodawczej mają na celu ustalenie rozumienia regulacji normatywnych, ustanowionych zgodnie z wymogami prawidłowej i rzetelnej legislacji, a tymczasem stanowią o prawach i obowiązkach ich adresatów⁵⁰.

⁴⁶ Por. postanowienie TK z dnia 7 marca 2017 roku, sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12.

⁴⁷ Por. wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 roku, sygn. P 9/09, OTK ZU 6A/2011, poz. 59; postanowienie TK z dnia 27 października 2015 roku, sygn. SK 2/14, OTK ZU 9A/2015, poz. 157.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 roku...; wyrok TK z dnia 11 lutego 2014 roku, sygn. P 24/12, OTK ZU 2A/2014, poz. 9.

⁴⁹ Por. wyrok TK z dnia 24 listopada 2016 roku, sygn. K 11/15, OTK ZU A/2016, poz. 93.

⁵⁰ Por. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 roku...

6.

Każda reglamentacja w gospodarce rynkowej jest powiązana z mechanizmami związanymi z działalnością gospodarczą⁵¹. Podlega tym samym ocenom przy uwzględnieniu kryteriów, które wywodzimy z istoty społecznej gospodarki rynkowej. Skutkiem reglamentacji nie może być zwłaszcza zniesienie mechanizmów rynkowych. Niedopuszczalna jest zarazem bierność prawodawcy wobec mechanizmów rynkowych, którą charakteryzuje aprobata dla nieistnienia „jakiegokolwiek reglamentacji” tych mechanizmów⁵², jeżeli ingerencję w stosunki gospodarki rynkowej usprawiedliwiają szczególne wymogi ochrony interesu publicznego⁵³.

Ustawodawca wskazuje na zakres reglamentacji działalności gospodarczej przez wyróżnienie jej elementów czy powiązanych z nią innych szczegółowych aspektów sytuacji prawnej przedsiębiorcy⁵⁴, które zaliczamy do przedmiotu regulacji aktów kształtujących prawo do przedsiębiorczości. Uwzględniać może jednocześnie potrzebę ochrony praw innych podmiotów, jeżeli ich sytuacja jest zależna od sytuacji przedsiębiorcy poddanego reglamentacji. Stopień szczególności w ujęciu owej reglamentacji charakteryzowanej jako ingerencja w prawnie ukształtowany status przedsiębiorcy może być zdywersyfikowany. Niekiedy prawodawcy wystarcza ujęcie przedmiotu reglamentacji przez wskazanie na ogólne cechy znamienne działalności przedsiębiorcy: proces dostarczania paliw i energii⁵⁵ czy system sprzedaży alkoholu⁵⁶. Dobiera zarazem instrumenty ograniczenia swobody przedsiębiorcy w tak określonej działalności lub deleguje kompetencję do ich ustalenia w aktach prawnych wydawanych na podstawie aktu podstawowego dla reglamentacji.

7.

Ustawodawca nie ma pełnej swobody w ujęciu prawnym reglamentacji. Kształtowana jest ona bowiem z uwzględnieniem treści wywodzonych z wolności gospodarczej. Ta zaś jako element społecznej gospodarki rynkowej należy do szczególnego prawa podmiotowego, chronionego konstytucyjnie. Zaliczana jest też do jednej z zasad konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyj-

⁵¹ Por. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. SK 25/09, OTK ZU 1A/2012, poz. 1.

⁵² Por. *ibidem*; wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2005 roku, sygn. K 4/05, OTK ZU 4A/2005, poz. 37.

⁵³ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 roku, sygn. SK 37/01, OTK ZU 1A/2003, poz. 3.

⁵⁴ Por. wyrok TK z dnia 21 października 2015 roku...

⁵⁵ Por. wyrok TK z dnia 26 października 1999 roku, sygn. K 12/99, OTK ZU 6/1999, poz. 120.

⁵⁶ Por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 roku, sygn. K 10/97, OTK ZU 23/1998, poz. 29; wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 roku, sygn. K 22/98, OTK ZU 7/1998, poz. 115.

nego określana jest jako zasada podejmowania i wykonywania przedsiębiorczości bez reglamentacji⁵⁷. Ustawa zasadnicza uprawnia bowiem ustawodawcę w art. 22 do wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej. Wyróżnione w tym postanowieniu przesłanki (ochrona ważnego interesu publicznego oraz forma ustawy) wskazują w istocie na podstawy reglamentacji gospodarczej⁵⁸.

Ustrojodawca uznał tym samym prawo ustawodawcy do ograniczania dostępu do rynku i stosunków gospodarki rynkowej⁵⁹ (stosunków gospodarczych⁶⁰), co także można zaliczyć do uzasadnień stanowiska o wyróżnieniu w gospodarce rynkowej zasady reglamentacji⁶¹ jako jej zasady szczegółowej. Uprawnione jest zarazem wywodzenie z Konstytucji reglamentacji jako zasady prawnie ukształtowanej. Pozostaje ona w relacji podporządkowania wobec zasady wolności gospodarczej. Zasada reglamentacji nie może bowiem podlegać interpretacjom, które usprawiedliwiałyby zastąpienie przez nią zasady wolności jako elementu konstrukcyjnego społecznej gospodarki rynkowej. Zasada reglamentacji obowiązuje w działalności gospodarczej niezależnie od dziedziny przedsiębiorczości, w której ustawodawca zamierza ją dopuścić⁶². Problem ten jest znany polskiemu systemowi prawa i naukom, które zajmują się ograniczeniami prawnymi wolności przedsiębiorczości.

Ustawodawca może również wywieść z Konstytucji zasady szczegółowe reglamentacji (art. 228, art. 229, art. 230 i art. 233 oraz inne postanowienia stanowiące o ustroju państwa lub wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela), którymi kieruje się w realizacji uprawnienia do rygoryzowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli nie prowadzą one do odstępowania od warunków przyjętych w art. 22 Konstytucji oraz zasad przyzwoitej legislacji. Odnosi je do przedmiotu działalności czy elementów stosunków prawnych z nią powiązanych.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia ponadto zasady szczegółowe reglamentacji, które dotyczą się poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej⁶³. Determinują one zwykle stanowisko prawodawcy w sprawach techniczno-organizacyjnych odnośnie do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Powiązane są także z różnymi rodzajami działalności, zaliczanymi do działalności regulowanej; zostały one uznane za szczególny przedmiot reglamentacji.

⁵⁷ Por. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32.

⁵⁸ Por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2000 roku, sygn. K 16/00, OTK ZU 7/2000, poz. 257.

⁵⁹ Por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 roku...

⁶⁰ Por. wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 roku, sygn. P 12/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 50.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2016 roku, sygn. IV SA/Wa 3389/15, LEX nr 231894.

⁶² Wyrok TK z dnia 7 listopada 2000 roku...

⁶³ Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 roku...

Łączą je instrumenty zwane też środkami⁶⁴ reglamentacji (rejestrowanie, wymogi w zakresie urzędzenia działalności regulowanej czy układ kontroli wewnętrznej).

Stwierdzenie o możliwości rozchwiania systemu wartości, które ustrojodawca ukształtował i odniósł do stanowienia prawa, jest być może czystą spekulacją. Takie niebezpieczeństwo jest jednak wpisane w model stanowienia publicznego prawa gospodarczego w sferze reglamentacji. W judykatach znajdujemy potwierdzenie tego spostrzeżenia przez przywoływanie rozwiązań prawnych w sprawach reglamentacji gospodarczej. Prawodawcy — w tym ustawodawca — korzystają ze swobody do kształtowania przesłanek materialnoprawnych determinujących treść instrumentów⁶⁵ lub środków⁶⁶ reglamentacji w sprawach indywidualnych, przyjmując je z naruszeniem reguł rzetelnej legislacji (niekiedy z całkowitym ich pominięciem⁶⁷). Wskazuje się także na sytuacje, kiedy środki reglamentacji zostały ustalone w akcie je determinującym z pominięciem ustawowo zdeterminowanych kryteriów wprowadzania i określania zasad reglamentacji⁶⁸.

8.

Zasady reglamentacji weszły do obrotu prawnego z języka potocznego. Określenie to zostało przejęte przez język prawniczy⁶⁹, a następnie przeszło do języka prawnego, co rejestrowały judykaty w sprawach reglamentacji. Tak ułożona droga implementowania zasad reglamentacji do regulacji prawnych obowiązujących w działalności gospodarczej zapoczątkowała po stronie prawodawców inicjatywy stanowienia o nich w aktach prawnych różnej rangi⁷⁰. W konsekwencji przyjmowania przez prawodawców własnych zasad reglamentacji kształtuje się również hierarchia owych zasad, co oznacza, że wprowadzone do aktu prawnego wykonawczego nie mogą naruszać zasad reglamentacji przyjętych w aktach prawnych wyższej rangi.

Zgodność między zasadami reglamentacji w ich hierarchii podlega kontroli przez ocenę regulacji szczegółowych. Rozwijają one znaczenie i treść zasad, co oznacza, że również przez ocenę ich treści można ustalić rozumienie zasad reglamentacji. Rozumienie zasad w publicznym prawie gospodarczym nie jest tym samym trwałe i jednoznaczne, co jednak nie obejmuje zasad wywodzonych z Konstytucji. Uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi zwłaszcza na kontekst

⁶⁴ Por. wyrok TK z dnia 13 października 2010 roku...; wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 roku...

⁶⁵ Por. wyrok TK z dnia 5 listopada 2008 roku, sygn. K 60/07, OTK ZU 9A/2008, poz. 161.

⁶⁶ Por. wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 roku...

⁶⁷ Por. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 roku...

⁶⁸ Por. wyrok TK z dnia 9 marca 1998 roku...

⁶⁹ Por. D. Fleszer, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej alkoholu*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 6, s. 43 n.

⁷⁰ Uchwała SN z dnia 15 lutego 1984 roku, sygn. VI KZP 44/83, OSN KW 1984/7-8/69; wyrok NSA z dnia 8 września 1999 roku, sygn. III SA 8370/98, LEX nr 47439.

normatywny, w którym osadzone jest stanowisko o zasadzie czy zasadach reglamentacji⁷¹ przyjmowane przez ustawodawcę lub władze stanowiące akty podustawowe. Zwrócenie uwagi na kontekst normatywny wspomaga przede wszystkim ustalanie treści zasady oraz jej roli jako wartości, do której prawodawca odnosi się, stanowiąc rozwiązania szczegółowe.

Bibliografia

- Fleszer D., *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej alkoholu*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 6.
- Izdebski H., *Etyka doradców podatkowych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13. *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Kieres L., *Przedsiębiorcy publiczni (państwowi i komunalni)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Zalecenia RWPG w sprawie koordynacji narodowych planów gospodarczych i ich realizacja w PRL*, Warszawa 1978.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018.
- Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006.
- Wolska H., *Normatywizacja wartości*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powalowski, Warszawa 2022.
- Żurawik A., *Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018.

Regulation: Limitation and Entitlement

Summary

In legal terms, regulation is defining the principles, conditions or detailed issues of undertaking and carrying out activities in a specific area of activity. Individual regulations distinguish the subject, legal instruments of regulation and the conditions for using them, and indicate the public authorities that use them. Regulation in this way is also an element of the legal model of legally protected freedoms. The essence of the freedoms indicated in the Constitution is determined not only by their content by the constitution-maker. Its shape is also significantly influenced by the powers granted to public authorities to limit freedoms and measures for their protection, vested in the subjects of freedom.

Keywords: regulation, economic regulation, freedom, freedom of economic activity.

⁷¹ Por. postanowienie TK z dnia 27 października 2015 roku...