

KRZYSZTOF HORUBSKI

ORCID: 0000-0003-3062-6015

Uniwersytet Wrocławski

krzysztof.horubski@uwr.edu.pl

## Zmiany położenia prawnego handlu prywatnego w latach 1946–1947. Przechodzenie od modelu trójsektorowego do upaństwowienia

**Słowa kluczowe:** handel, kupcy, reglamentacja działalności gospodarczej, zezwolenia, trójsektorowy model organizacji handlu, upaństwowienie

CHANGES IN THE LEGAL POSITION OF PRIVATE TRADE IN 1946–1947:  
TRANSITION FROM THE THREE-SECTOR MODEL TO NATIONALIZATION

### Abstract

The article addresses the dynamic changes in the legal situation of private trade in the People's Poland period between 1946 and 1947. In the indicated period, there was a departure from the previously proclaimed three-sector model of organization of commercial activity. This model involved the co-existence of state, cooperative and private trade. In 1947, as part of the so-called "battle for trade", a series of regulations was issued to rapidly reduce the extent of private trade. The study focuses on the commercial enterprise permits introduced at that time as an instrument for liquidating the private commercial sector. The obligation to obtain such permits concerned not only new commercial ventures, but also limited the right to continue previously conducted activities. The actions of the authorities of the People's Poland presented in the article led to the disappearance of the private commercial sector, thus opening the way to the domination of state trade.

**Keywords:** trade, merchants, administrative reglamentation of economic activity, administrative authorization, three-sector model of organization of commercial activity, nationalization

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów prawnych procesu przekształcania struktury podmiotowej działalności handlowej w pierwszych latach Polski Ludowej, zmierzającego w kierunku jej upaństwowienia. W latach 1946–1947 wprowadzono rozwiązania prawne właściwe zarówno dążeniom do ograniczania sektora prywatnego w handlu, jak i dążeniom przeciwnym, które miały zapewnić kupiectwu możliwość funkcjonowania na rynku obok handlu spółdzielczego i tworzonego właśnie handlu państwowego (tak zwany model trójsektorowy). Ówczesny kształt regulacji prawnych tytułowego obszaru stosunków gospodarczych zależał, w głównej mierze, od bieżącej taktyki politycznej i aktualnych uwarunkowań społecznych, z którymi musiały się liczyć zmierzające do ugruntowania władzy siły komunistyczne z Polską Partią Robotniczą na czele. Stąd też uchwalenie w dniu 3 stycznia 1946 roku ustawy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>1</sup>, która, w pewnym stopniu, odnosiła się również do działalności handlowej, nie podważyło jeszcze istotnie deklarowanego modelu trójsektorowego organizacji i funkcjonowania handlu. Przeciwnie, model taki zdawał się zabezpieczony i promowany w uchwalonej tego samego dnia ustawie o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu<sup>2</sup>. Wynikające z tej ustawy gwarancje ochrony i wspierania prywatnej przedsiębiorczości (w obszarze poza podstawowymi gałęziami gospodarki narodowej) okazały się jednak jedynie „zasłoną dymną”, gdyż już w kolejnym roku doszło do wprowadzenia unormowań zmierzających do daleko idącego ograniczenia, a docelowo wręcz eliminacji prywatnego sektora handlowego. Wobec tego w przedstawionych tu rozważaniach omówione zostaną wybrane instrumenty (rozwiązania) prawne (zasadniczo ze sfery reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej), dzięki którym nastąpiło szybkie przejście od trójsektorowego modelu organizacji stosunków handlowych do modelu postępującego upaństwowienia (uspołecznienia) tego obszaru stosunków gospodarczych, w celu włączenia go w mechanizm gospodarki centralnej planowanej. W rozważaniach zarysowane zostaną też odmienności pojęciowe i funkcjonalne między ówczesnymi aktami administracyjnymi określanymi jako zezwolenia a współczesnymi zezwoleniami na wykonywanie określonej działalności gospodarczej w prawie polskim.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. Nr 3, poz. 17, ze zm. (dalej: ustawa o przejęciu przez państwo).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu, Dz.U. Nr 3, poz. 18 (dalej: ustawa o nowych przedsiębiorstwach).

## Okres względnej akceptacji trójsektorowego modelu organizacji i funkcjonowania działalności handlowej

W pierwszym okresie formowania się Polski Ludowej (1944–1946) jej władze nie podejmowały jeszcze daleko idących działań ukierunkowanych na upaństwowienie typowej działalności handlowej polegającej na uczestnictwie w obrocie towarowym (zarówno hurtowym, jak i detalicznym) czy też na pośredniczeniu w zawieraniu określonych umów gospodarczych<sup>3</sup>. Działania „uspołeczniające”, przede wszystkim, podjęto wobec przedsiębiorców z obszaru produkcji na skalę przemysłową oraz ze sfery usług użyteczności publicznej (na przykład transportu kolejowego, zaopatrzenia w wodę pitną, energetyki)<sup>4</sup>. Majątek należący do polskich przedsiębiorców prywatnych, który służył lub mógł być wykorzystany do reaktywacji działalności gospodarczej w zakresie objętym pojęciem podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>5</sup>, został poddany nacjonalizacji za, co do zasady, symbolicznymi odszkodowaniami<sup>6</sup>. Jednocześnie z wskazaną ustawą nacjonalizacyjną tego samego dnia — 3 stycznia 1946 roku Krajowa Rada Narodowa uchwaliła ustawę o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu. Przyjęcie tego aktu prawnego jawi się jednak jako działanie z zakresu „taktyki politycznej”, mające na celu przekierowanie uwagi społeczeństwa, które w przeważającej mierze kontestowało kierunek głębokiego przekształcania struktury własnościowej gospodarki w drodze przejmowania własności czy ograniczania pola działania przedsiębiorców prywatnych. Jak podkreśla J. Kaliński, werbalne wyrażanie przez przedstawicieli ówczesnych władz poparcia dla odradzającej się inicjatywy prywatnej w handlu było wyrazem dążenia do neutralizacji niektórych grup społecznych. W ślad za reformą rolną, w ramach której dokonywano parcelacji dużych majątków ziemskich, „przyszła kolej

<sup>3</sup> Pojęcie handlu (działalności handlowej) jest dość niejednoznaczne i rozciągliwe, nie ma także swojej definicji legalnej. Z pewnością handel obejmuje działania polegające na sprzedawaniu czy innego rodzaju odpłatnym udostępnianiu dóbr (towarów) oraz nabywaniu dóbr celem ich dalszego zbycia. Pojęciem handlu obejmuje się także pośrednictwo w zawieraniu umów między przedsiębiorcami czy z udziałem przedsiębiorców (np. umowy komis, agencji), zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 28. W doktrynie prywatnego prawa gospodarczego zajmuje się również stanowisko o ogólnym pokrywaniu się współczesnego pojęcia obrotu gospodarczego (obrotu dobrami i usługami między wykonującymi zarobkową działalność gospodarczą przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami i konsumentami) z dawnym pojęciem obrotu handlowego, zob. A. Doliwa, *Pojęcie prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze prywatne*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2009, s. 3–4.

<sup>4</sup> Zob. art. 3 ust. 1 lit. A pkt 3, 5, lit. C, pkt 1 ustawy o przejęciu przez państwo.

<sup>5</sup> Zob. art. 3 ust. 1 ustawy o przejęciu przez państwo.

<sup>6</sup> J. Grabowski, *Państwowy sektor gospodarczy — struktura podmiotowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 5; zob. art. 7 ust. 5 ustawy o przejęciu przez państwo.

na drobnomieszczaństwo. Formalnie zapewniono mu ważne pozycje w rzemiośle i drobnej wytwórczości. Odpowiedzią kupiectwa zaś było energiczne przystąpienie do tworzenia sieci sklepów i hurtowni w całym kraju<sup>7</sup>. Wobec braku szczególnej prawnej limitacji działalności handlowej oraz ogromnych potrzeb społecznych w zakresie zaopatrzenia, przede wszystkim w podstawowe produkty żywnościowe, następował intensywny rozwój prywatnej działalności handlowej<sup>8</sup>. Ustawa o zakładaniu nowych przedsiębiorstw miała wskazywać na kierunek przyszłego rozwoju ustroju gospodarczego, w którym zapewniona miała być partycypacja drobnego i średniego handlu nieuspołecznionego. Stąd też w odnośnym akcie prawnym podkreślano, że przedsiębiorstwa nieobjęte postanowieniami ustawy o przejęciu przez państwo — „stanowią nienaruszalną własność prywatną; właściciele tych przedsiębiorstw mają prawo rozporządzania nimi w ramach obowiązujących przepisów” (art. 1). Następnie gwarantowano każdemu „prawo założenia nowego przedsiębiorstwa przemysłowego lub handlowego pod warunkiem dopełnienia wymogów ustawowych” (art. 2 ust. 1). Prawo to miało również dotyczyć nowo zakładanych większych zamierzeń gospodarczych, chociażby zdolne były zatrudnić przy produkcji na jedną zmianę więcej niż 50 pracowników<sup>9</sup>. W kategoriach dodatkowej gwarancji stabilności sytuacji prawnej nowych przedsiębiorstw prywatnych przewidywano możliwość domagania się od odpowiednich organów administracji gospodarczej (zwanej władzą przemysłową) wydania zaświadczenia, że nowo zakładana działalność gospodarcza nie należy do kategorii przedsiębiorstw, które podlegają przejęciu przez państwo<sup>10</sup>. Jednak w przedstawianym tu akcie ustawowym zastrzegano już możliwość uzależnienia prowadzenia pewnych rodzajów oraz kategorii przedsiębiorstw od uzyskania koncesji, co mogło być przedmiotem regulacji w postaci rozporządzenia Rady Ministrów<sup>11</sup>. Odnosna ustawa kończyła się unormowaniem, zgodnie z którym na państwie miał spoczywać obowiązek zapewniania prywatnym właścicielom przedsiębiorstw swobody ich rozwoju oraz „poparcie ich działalności w ramach ogólno-państwowego planu gospodarczego”<sup>12</sup>. Ustawa o nowych przedsiębiorstwach niewątpliwie kontrastowała z przepisami ustawy o przejęciu przez państwo, niemniej jednak uznawana w niej swoboda wykonywania działalności gospodarczej podlegała daleko idącemu ograniczeniu czy wręcz wypaczeniu już w kolejnym roku, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

<sup>7</sup> J. Kaliński, *Następstwa „bitwy o handel” (1947–1948)*, [w:] *„Rewolucja społeczna” czy „dzika przebudowa”. Społeczne skutki przekształceń własnościowych w Polsce (1944–1956)*, red. T. Osiński, Lublin 2016, s. 199.

<sup>8</sup> Zob. J. Kaliński, *Handel wewnętrzny w Polsce w latach 1944–1946*, „Przegląd Historyczny” 1968, nr 1 (59), s. 75–76.

<sup>9</sup> Istniejące już przedsiębiorstwa takich rozmiarów podlegały nacjonalizacji na podstawie art. 3 ust. 1 lit. B ustawy o przejęciu przez państwo.

<sup>10</sup> Art. 2 ust. 2–3 ustawy o nowych przedsiębiorstwach.

<sup>11</sup> Art. 2 ust. 5 ustawy o nowych przedsiębiorstwach.

<sup>12</sup> Art. 3 ustawy o nowych przedsiębiorstwach.

Sytuacja prawna prywatnych podmiotów handlowych w roku 1946 wpisywała się jeszcze w koncepcję tak zwanego trójsektorowego modelu gospodarki. Zgodnie z jej założeniami działalność handlowa miała być wykonywana przez przedsiębiorców prywatnych (kupców) oraz podmioty spółdzielcze, zaliczane do sektora uspołecznionego wraz z rozwijaną organizacją handlu państwowego bezpośrednio podporządkowanego organom administracji państwowej (przykładowo w postaci central zbytu oraz Państwowej Centrali Handlowej<sup>13</sup>). Takie współistnienie odnośnych sektorów handlu miało podkreślać specyfikę powojennego modelu ekonomicznego kształtującej się Polski Ludowej, istotnie odmiennego od funkcjonującego w Europie Zachodniej, ale też, w pewnym stopniu, różniącego się od założeń radzieckiego ustroju gospodarczego<sup>14</sup>. W sformułowanych oficjalnie wypowiedziach na temat miejsca (roli) poszczególnych form własności w handlu wskazywano, że podstawowym członem handlu rynkowego ma być sektor spółdzielczy. Zapowiadano też poparcie dla kupiectwa, szczególnie na Ziemiach Odzyskanych. Natomiast rozwijany handel państwowy miał pełnić funkcję regulatora podaży i cen, z zastrzeżeniem, że nie będzie dążył do ograniczenia sektora prywatnego i spółdzielczego. Założenia takie przedstawiono między innymi w tezach opracowanych przez Ministerstwo Apropozycji i Handlu w połowie 1945 roku<sup>15</sup>. Wobec tego utrzymywała się wyraźna dominacja handlu prywatnego w obrocie detalicznym, a także dość silna pozycja w obrocie hurtowym. Opierający się w działalności na majątku prywatnym handlowcy mieli, w roku 1946, 89% udziału w sieci placówek handlu detalicznego oraz 78% udziału w całości obrotów tej sieci. Natomiast gdy chodzi o handel hurtowy, udziały te wynosiły, odpowiednio, 80% i 20% (w handlu hurtowym 47% obrotów osiągał handel spółdzielczy, a 33% handel państwowy)<sup>16</sup>. Temu stanowi rzeczy coraz bardziej sprzeciwiały się władze komunistyczne, zwłaszcza PPR, zmierzające do przeprowadzenia motywowanych ideologicznie głębokich zmian własnościowo-strukturalnych w sferze handlu, na wzór dokonywanych już w sferze przemysłu (wytwórczej).

Wprowadzenie ścisłej reglamentacji prawnej prywatnej działalności gospodarczej, które rozpoczęło się w roku 1947, zostało poprzedzone działaniami, głównie administracyjnymi, mającymi na celu powstrzymanie dalszego rozwoju prywatnych przedsiębiorców handlowych, w szczególności przymuszanie takich podmiotów gospodarczych do samolikwidacji. Zmierzająca ku temu działalność organów administracji państwowej przybierała różnorakie, nierzadko bardzo ostre formy, których wspólnym mianownikiem była nasilająca się dyskryminacja prywatnego sektora handlowego we wciąż formalnie trójsektorowym modelu

<sup>13</sup> Zob. J. Kaliński, *Handel wewnętrzny w Polsce w latach 1944–1946*, s. 86.

<sup>14</sup> Zob. E. Szyr, *Na drodze przemian gospodarczych*, „Życie Gospodarcze” 1946, nr 14, s. 445, za: J. Kaliński, *Handel wewnętrzny w Polsce w latach 1944–1946*, s. 72.

<sup>15</sup> Zob. J. Kaliński, *Następstwa „bitwy o handel” (1947–1948)*, s. 200.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 201 (na podstawie danych statystycznych Centralnego Urzędu Planowania).

funkcjonowania obrotu towarowego. Jedynie tytułem przykładu można tu wspomnieć o działaniach takich, jak: eksmisje kupców z zajmowanych przez nich lokali (w celu przekazywania ich podmiotom handlu uspołecznionego<sup>17</sup>); odcięcie kupców od możliwości zaopatrywania się w hurtowaniach prowadzonych przez spółdzielnie (z pozostawieniem im możliwości zaopatrywania się w niezbyt jeszcze rozwiniętej sieci państwowych central handlowych); nasilenie działalności kontrolnej ze strony Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym skutkujące częstokroć bezpodstawnym karaniem kupców, w tym osadzaniem ich w obozach pracy przymusowej<sup>18</sup>.

## Odejście od modelu trójsektorowego ku handlowi upaństwowionemu — początki „bitwy o handel”

Podczas plenum Komitetu Centralnego PPR, które odbyło się w dniach 13–14 kwietnia 1947 roku, Hilary Minc, minister przemysłu i handlu, sformułował założenia „bitwy o handel”, a więc programu podporządkowania rynku wewnętrznego państwu, przewidującego intensywny rozwój handlu państwowego, reorganizację spółdzielczości w postaci ściślejszego nadzoru nad jej funkcjonowaniem<sup>19</sup>, bardzo znaczne ograniczenie handlu prywatnego oraz kontrolę cen<sup>20</sup>. Zwracano przy tym uwagę na „zagrożenie” odrodzenia się kapitalizmu w związku z wciąż znaczną skalą funkcjonowania handlu prywatnego oraz twierdzono, że prywatny sektor handlowy cechuje się dezorganizacją, anarchią, a nawet „zdziczeniem”<sup>21</sup>. Jako cel wskazano dążenie do prymatu gospodarki państwowej nad innymi sektorami, podkreślając przy tym, że jedyną formą skutecznego uspołecznienia jest upaństwowienie<sup>22</sup>.

Podstawowym środkiem prawnym, dzięki któremu zamierzano osiągnąć skutek w postaci jak najdalej posuniętej redukcji sektora prywatnego w handlu, a tym samym zastąpienia go formami uspołecznionymi, głównie upaństwowionymi, był obowiązek uzyskiwania zezwoleń, zwłaszcza na kontynuację dotychczas prowa-

<sup>17</sup> Przykładowo, tylko w miesiącu maju 1946 r. w Gliwicach eksmitowano kupców z 87 zajmowanych przez nich lokali, za: J. Kaliński, *Handel wewnętrzny w Polsce w latach 1944–1946*, s. 77.

<sup>18</sup> Zob. P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002, s. 258–262.

<sup>19</sup> Zob. Z. Chyra-Rolicz, *Rola spółdzielczości „Samopomoc Chłopska” w życiu wsi (1944–1989)*, „Zeszyty Wiejskie” 2016, z. 22, s. 713–718.

<sup>20</sup> Zob. J. Kaliński, *Gospodarka Polski Ludowej. Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970, s. 78–82.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>22</sup> M. Zawisza, *Bitwa o handel w województwie kieleckim*, „Kuryer Kielecki” (specjalna gazeta okolicznościowa) 2017, nr 3 (38), s. 2, <https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/broszury-edukacyjne-i-d/46188,Czerwiec-1947-r-zapomniana-bitwa-Kuryer-Kielecki-22062017.html>.

dzionej działalności handlowej, działającej w ramach gwarancji nienaruszalności własności prywatnej i swobody rozwoju przedsiębiorstw, wyrażonej w ustawie o nowych przedsiębiorstwach. Obowiązek uzyskania takich aktów administracyjnych przez handlowców prywatnych przewidziano w ustawie z dnia 2 czerwca 1947 roku o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zawodowe wykonywanie poszczególnych czynności handlowych<sup>23</sup>. Wyrazem normatywnym wcielania w życie założeń „bitwy o handel” były także, przyjęte tego samego dnia, ustawy o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych<sup>24</sup> oraz o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym<sup>25</sup>. W dalszych rozważaniach skupię się na prezentacji założeń pierwszej ze wskazanych ustaw jako umożliwiającej bezpośrednią redukcję liczby podmiotów handlu prywatnego z wykorzystaniem środka reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej w postaci obowiązku uzyskania zezwolenia.

Sama ustawa o zezwoleniach wprowadzała jedynie możliwość uzależnienia prowadzenia przedsiębiorstw handlowych oraz zawodowego wykonywania czynności handlowych od uprzedniego zezwolenia władz przemysłowych, wskazując, że ma być to działanie „Celem stworzenia należytej organizacji handlu i uchronienia kupiectwa przed nieuczciwą konkurencją” (art. 1 ust. 1). Zakres normowania odnośnej ustawy wyraźnie odbiegał od współczesnych standardów regulacji ustawowej ograniczeń działalności gospodarczej. O ile bowiem w obecnym polskim porządku konstytucyjnym ograniczenie wolności działalności gospodarczej może być wprowadzone tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny<sup>26</sup> (co wymaga ustawowego określenia wszystkich istotnych podmiotowo-przedmiotowych aspektów danego ograniczenia<sup>27</sup>), o tyle ustawa o zezwoleniach, w zasadzie, tworzyła podstawę prawną normowania głównych kwestii odnośnych zezwoleń w aktach rangi podustawowej — rozporządzeniach właściwych ministrów, a nawet wydawanych na podstawie tych rozporządzeń zarządzeniach. Ustawa, o której tu mowa, nie regulowała jakichkolwiek wymogów uzyskiwania stosownych zezwoleń ani trybu ubiegania się

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 roku o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zawodowe wykonywanie poszczególnych czynności handlowych, Dz.U. Nr 47 poz. 366, ze zm. (dalej: ustawa o zezwoleniach).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 roku o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych, Dz.U. Nr 43, poz. 219, ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym, Dz.U. Nr 43, poz. 218, ze zm.

<sup>26</sup> Art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>27</sup> Jak wskazuje K. Strzyczkowski: „Bezwzględny wymóg ograniczenia wolności gospodarczej jest droga ustawowa [...]. Obejmuje on także nakaz odpowiedniej szczegółowości i kompletności unormowania ustawowego bez uregulowań blankietowych, delegujących ostateczną regulację ograniczenia wolności gospodarczej organom władzy wykonawczej bądź samorządu lokalnego”, K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 106–107.

o nie, a więc kwestii fundamentalnych dla jej adresatów spoza administracji państwowej, czyli kupców. Jeżeli przyjąć, że wyznaczała zakres przymusu reglamentacyjnego w dziedzinie handlu, to czyniła to przez bardzo ogólne sformułowanie o przedsiębiorstwie handlowym jako każdym przedsiębiorstwie zarobkowym, z wyłączeniem przedsiębiorstw wytwórczych (art. 1 ust. 2). W związku z tym regulacja podstawowych wymogów oraz trybu ubiegania się o zezwolenia nastąpiła w rozporządzeniu Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 22 sierpnia 1947 roku o właściwości władz przemysłowych oraz o trybie i warunkach udzielania zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wykonywanie czynności handlowych<sup>28</sup>. W § 1 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń wskazano, że stosowne akty (decyzje) administracyjne będą udzielane w ramach planu ustalanego zasadniczo przez ministra przemysłu i handlu. Ponadto w § 34 przewidziano, że do czasu sporządzenia takiego planu wydawanie zezwoleń będzie dopuszczalne, jeżeli według oceny władzy przemysłowej liczba istniejących przedsiębiorstw tego samego rodzaju i branży nie jest na danym terenie nadmierna w stosunku do istotnych potrzeb rynku<sup>29</sup>. W § 27 ust. 1 lit. a rozporządzenia jako pierwszą z podstaw prawnych odmowy udzielenia zezwolenia wskazano na sytuację, w której „ze względu na ilość istniejących w danej miejscowości lub na określonym obszarze zakładów tego samego rodzaju udzielenie zezwolenia nie byłoby zgodne z planem”. Odmowa zezwolenia była możliwa także mimo przychylnego wniosku izby przemysłowo-handlowej, która pełniła w takim postępowaniu pewne funkcje opiniodawcze. Jednocześnie kompetencja organu udzielającego zezwolenia (przede wszystkim prezydiów wojewódzkich rad narodowych, a w miastach na prawach powiatów — prezydiów powiatowych rad narodowych<sup>30</sup>) miała charakter uznaniowy, gdyż w takich przypadkach nie było obowiązku wydania decyzji odmownej.

Zamierzenie daleko idącej redukcji liczby podmiotów handlu prywatnego miało być realizowane nie tylko w wyniku planowania liczby placówek handlowych danego rodzaju na danym terenie (decyzja odmowna w wypadku istniejącej działalności oznaczała konieczność jej likwidacji), lecz także przez: wyznaczenie

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 22 sierpnia 1947 roku wydane w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Ziemi Odzyskanych o właściwości władz przemysłowych oraz o trybie i warunkach udzielania zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wykonywanie czynności handlowych, Dz.U. Nr 57, poz. 311, ze zm. (dalej: rozporządzenie o zezwoleniach).

<sup>29</sup> Ponadto przewidywano, w razie możliwości przekroczenia planowanych limitów ilościowo-terytorialnych przedsiębiorców w danej branży, że prawo pierwszeństwa uzyskania zezwolenia będą mieli „prowadzący przedsiębiorstwa handlowe danej branży przed dniem 1 września 1939 r.”, a na Ziemiach Odzyskanych z pierwszeństwa przy wydawaniu zezwoleń miały korzystać osoby, które w dniu ogłoszenia rozporządzenia prowadziły przedsiębiorstwa handlowe i „wykazały się do końca 1947 r. zaświadczeniem o uregulowaniu należności za nabyte od Skarbu Państwa urządzenia sklepowe poniemieckie” (§ 39).

<sup>30</sup> Zob. § 11 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń.



krótkiego, sztywnego terminu na złożenie wniosku o zezwolenie oraz formułowanie niedookreślonych (ocennych) warunków ubiegania się o zezwolenia (na przykład wymóg wykazania się postępowaniem zgodnym z zasadami etyki kupieckiej — § 14 lit. c w zw. z § 19 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń). Dla porównania można wskazać, że w prawie polskim współczesną postać zezwolenia na prowadzenie określonej działalności gospodarczej od omawianego tu ograniczenia swobody aktywności handlowej odróżnia przede wszystkim nieistnienie w obecnych zezwoleniach ograniczeń ilościowych dobra prawnego w postaci prawa do wykonywania określonej działalności gospodarczej<sup>31</sup>. Zezwolenia, w ujęciu ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców<sup>32</sup>, będąc formą reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej, zasadniczo dostępne są dla nieograniczonej liczby podmiotów, które spełnią prawne warunki ich uzyskiwania. W przepisach Prawa przedsiębiorców podkreśla się związaną, a nie uznaniową charakter decyzji udzielających zezwoleń<sup>33</sup>, sam zaś obowiązek ubiegania się o zamówienia wiąże się z zamiarem rozpoczęcia wykonywania danej działalności gospodarczej na terenie całego kraju przez czas, co do zasady, nieograniczony<sup>34</sup>, a nie z ubieganiem się o możliwość kontynuowania działalności danego rodzaju w ściśle wyznaczonym miejscu lub obszarze.

Wracając do kwestii wybranych elementów konstrukcji prawnej zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych z okresu „bitwy o handel”, należy zwrócić uwagę na wyznaczenie bardzo krótkiego i sztywnego terminu na złożenie wniosku (podania) o uzyskanie zezwolenia. W odrębnym rozporządzeniu z dnia 22 sierpnia 1947 roku w sprawie obowiązku uzyskania zezwolenia<sup>35</sup> (ogłoszonym

<sup>31</sup> Sytuacja taka dziś jest wyjątkowa. Zachodzi wtedy, gdy jest to uzasadnione względami obiektywnymi wykonywania działalności gospodarczej (np. zezwolenie na wykonywanie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, które może dotyczyć tylko inwestycji na terenie danej strefy, zob. art. 16 ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1604) lub względami ważnego interesu publicznego, w tym zdrowia publicznego (np. ograniczenie liczby punktów sprzedaży alkoholu na terenie gminy, zob. art. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 236 (dalej: Prawo przedsiębiorców).

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 42 Prawa przedsiębiorców — organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia. Przepis ten jest interpretowany, w poglądach doktryny, jako wyrażający związany charakter zezwolenia jako decyzji administracyjnej. Uzyskanie zezwolenia ma być następstwem spełnienia warunków ustawowych bez możliwości odmowy udzielania na podstawie uznania administracyjnego organu zezwalającego, zob. J. Gola, *komentarz do art. 42 ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 182.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 44 Prawa przedsiębiorców koncesja, zezwolenie albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 22 sierpnia 1947 roku w sprawie obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wy-

w dniu 1 września) wyznaczono termin na złożenie wniosku o zgodę na kontynuację prowadzonej działalności handlowej do dnia 15 listopada tego roku. Ponadto wskazano, że zakładanie nowych przedsiębiorstw handlowych jest dozwolone pod warunkiem uprzedniego wniesienia podania oraz opłaty do właściwej władzy przemysłowej, do końca 1947 roku, a na Ziemiach Odzyskanych do końca 1948 roku (§ 4 ust. 1). Jeżeli kupiec nie złożył podania wraz z wymaganymi załącznikami oraz opłatą we wskazanych terminach, powinien zaprzestać działalności najpóźniej w ostatnim dniu terminu, wyznaczonego do składania podań (§ 5). Tak krótkie, „zamykające” prawo do legalnego wykonywania działalności terminy na złożenie stosownego wniosku zostały powiązane z obowiązkiem wnoszenia częstokroć dość wysokiej opłaty przy składaniu podania wszczynającego sprawę administracyjną o udzielenie zezwolenia. Opłata, o której tu mowa, wynosiła od 2% do nawet 24% miesięcznego obrotu przedsiębiorcy, przy czym obrót przedsiębiorcy, który był podstawą rozliczeń podatkowych, mógł przez właściwe organy administracji skarbowej zostać jeszcze powiększony o późniejszy tak zwany domiar podatku obrotowego. Taki domiar powodował nie tylko zwiększenie się kwoty podatku obrotowego, lecz także obowiązek dopłaty opłaty za udzielenie zezwolenia także po jego udzieleniu<sup>36</sup>. Oczywiście niewniesienie dopłaty opłaty za udzielenie zezwolenia w terminie (dwa tygodnie od daty doręczenia decyzji o domiarze opłaty) było podstawą obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia (§ 32 ust. 2 lit. a rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń).

Kolejnym istotnym zagrożeniem interesów handlowców podlegających przedstawianej tu reglamentacji była ograniczona trwałość uprawnień z decyzji zezwalających. Trwałość taka mogła być ograniczona czasowością zezwolenia (§ 8 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń), przy czym w sferze uznania ministra przemysłu i handlu leżało określenie (w drodze zarządzenia wydawanego na podstawie rozporządzenia) przypadków, w których udzielane będą zezwolenia na czas ograniczony. Ponadto rozporządzenie o trybie i warunkach udzielenia zezwolenia przewidywało liczne i nierzadko rygorystyczne podstawy cofnięcia decyzji o zezwoleniu (§ 32), na przykład z racji zalegania dłużej niż dwa miesiące w opłacie należności podatkowych, wydzierżawienia przedsiębior-

---

konywanie czynności handlowych, Dz.U. Nr 57, poz. 310. W tym rozporządzeniu, a nie w ustawie o zezwoleniach, wskazano na kategorię podmiotów prywatnych wyłączonych z zakresu jego stosowania, zaliczając do nich jedynie: zakłady rzemieślnicze, jeżeli dokonują sprzedaży, własnych wyrobów z pomieszczeń ściśle związanych z zakładem wytwórczym, o ile nie miały obowiązku wykupienia oddzielnej karty rejestracyjnej, a także sprzedaż dokonywaną przez właścicieli lub posiadaczy gospodarstwa rolnego (sprzedaż wytworów z tego gospodarstwa), § 1 ust. 2 lit. d oraz ust. 3 rozporządzenia o obowiązku uzyskania zezwolenia.

<sup>36</sup> Zob. § 2–3 rozporządzenia Ministrów Przemysłu i Handlu oraz Skarbu z dnia 22 sierpnia 1947 roku w sprawie wysokości oraz terminu wnoszenia opłat za zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych oraz zawodowe wykonywanie poszczególnych czynności handlowych, Dz.U. 1947 Nr 57, poz. 312.

stwa osobie niemającej zezwolenia czy też wykonywania czynności handlowych na terytorium nieobjętym zezwoleniem.

Intensywność reglamentacji wynikającej z przedstawianej tu regulacji wyrażała się też w ściśle terytorialnym charakterze uprawnienia do prowadzenia danego przedsiębiorstwa handlowego. W decyzji zezwalającej określano bowiem siedzibę przedsiębiorstwa albo obszar, na którym czynności handlowe mogły być wykonywane (§ 28 ust. 1 lit. e). Za ilustrację rozmiaru (głębokości) ograniczeń swobody działalności handlowej, wynikających z ustawy o zezwoleniach, a przede wszystkim z wydanych na jej podstawie rozporządzeń, mogą posłużyć przepisy § 4–5 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń. Zgodnie z nimi właściciel przedsiębiorstwa handlowego, składającego się kilku oddzielnych zakładów, powinien uzyskać oddzielne zezwolenie na prowadzenie każdego zakładu, przy czym za oddzielny zakład handlowy uważano „stałe lub ruchome, zamknięte lub otwarte pomieszczenie albo część takiego pomieszczenia, albo dwa lub więcej bezpośrednio ze sobą połączonych lub znajdujących się w obrębie jednego obejścia pomieszczeń” (§ 5). Reguły takie były konsekwencją nadawania zezwoleniom ściśle ograniczającego zakresu terytorialnego<sup>37</sup>.

Na koniec rozważań poświęconych wprowadzonym w 1947 roku zezwoleniom na prowadzenie (w dalszym ciągu lub od początku) przedsiębiorstw handlowych warto jeszcze wskazać, że uzyskanie pozytywnej decyzji administracyjnej w tej kwestii bynajmniej nie zwalniało z obowiązku otrzymania odrębnego zezwolenia lub koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej określonego rodzaju, jeżeli wynikało to z odrębnych przepisów<sup>38</sup>, na przykład z nadal obowiązujących przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym<sup>39</sup>. W niektórych przypadkach działalności handlowej oznaczało to istnienie podwójnej reglamentacji. O ile jednak reglamentacja wywodząca się z prawa przemysłowego służyła realizacji celów, przede wszystkim z zakresu policji gospodarczej, a więc ochrony życia, zdrowia człowieka, środowiska naturalnego czy substancji mienia przed zagrożeniami

<sup>37</sup> Instruktywnym przykładem skali reglamentacji działalności handlowej zainicjowanej przepisami aktów prawnych wydanych w początkowym okresie „bitwy o handel” może być późniejsza, rozwinięta regulacja „zezwoleń na prowadzenie handlu w zakresie branży spożywczej, warzywno-owocarskiej i kwaciarskiej”. W zezwoleniach wydawanych przedsiębiorcom prywatnym działającym w tych branżach zawierano upoważnienie „do zakupywania od producentów rolnych na targowiskach produktów wymienionych w zezwoleniu na obszarze województwa, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo, a gdy przedsiębiorstwo ma siedzibę w m. st. Warszawie oraz m. Łodzi — odpowiednio również na terenie tych województw”. Upoważnienie takie mogło być rozszerzone przez ministra handlu wewnętrznego na teren innych województw (zezwoleńia rozszerzone), zob. § 6 ust. 2 rozporządzenia o trybie i warunkach udzielania zezwoleń w brzmieniu nadanym mu rozporządzeniem zmieniającym z dnia 31 grudnia 1956 roku, Dz.U. z 1957 r. Nr 2, poz. 9.

<sup>38</sup> Zob. art. 4 ustawy o zezwoleniach.

<sup>39</sup> Zob. § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym, Dz.U. Nr 53, poz. 468, ze zm.

wynikającymi z działalności gospodarczej, o tyle ograniczenia wprowadzane na podstawie ustawy o zezwoleniach służyły głównie redukcji liczby podmiotów prywatnego handlu, a tym samym określonej przebudowie stosunków gospodarczych.

## Zakończenie

Zapoczątkowana w 1947 roku „bitwa o handel” doprowadziła do osiągnięcia zakładanych przez władzę Polski Ludowej celów. Już w roku 1948, w stosunku do roku poprzedniego, liczba placówek prywatnego handlu hurtowego zmniejszyła się o 48%, a handlu detalicznego o 15%. W roku 1947 liczba sklepów oraz punktów sprzedaży handlu detalicznego była szacowana na 131 tys., w roku kolejnym było to już 111 tys. W roku 1950 liczba ta wyniosła około 43 tys., a w 1955 działało już tylko około 14 tys. prywatnych sklepów oraz punktów sprzedaży. W latach 1950–1956 obroty detaliczne handlu prywatnego zmniejszyły się trzykrotnie<sup>40</sup>. Dane te ukazują wielkość zaniku prywatnej inicjatywy handlowej w pierwszej dekadzie Polski Ludowej. Doszło do sytuacji określanej mianem „dekompozycji społecznej” stanu kupieckiego<sup>41</sup>. Bezpośrednie i późniejsze skutki przedstawianych w tym artykule zmian sytuacji prawnej przedsiębiorców handlowych w latach 1945–1947 pozwalają na stwierdzenie, że stanowiły one istotny krok we wprowadzeniu opartego na założeniach ideologii marksizmu (tak zwanej marksistowskiej teorii ekonomii politycznej)<sup>42</sup> porządku gospodarczego. Zarysowane w niniejszym opracowaniu zmiany stanu prawnego, następujące po nacjonalizacji działalności przemysłowej (produkcyjnej) na dużą skalę, w znacznej mierze „domykały” kształtowanie nowego, niewystępującego wcześniej w polskiej historii ustroju gospodarczego — gospodarki upaństwowionej wchodzącej w ramy centralnego planowania (sterowania). Prowadziły do, jak to ujmuje A. Szafrąński, „zakonserwowania” Polski „w obcym sobie układzie gospodarczym”<sup>43</sup>. W tym nowym ustroju gospodarczym wyparto zasadę wolności działalności gospodarczej. Doszło do jej zastąpienia swoistą „zasadą przeciwną”, zgodnie z którą aktywność jednostek prywatnych zmierzająca do osiągnięcia zysków z zaspokajania potrzeb innych podmiotów na zasadzie odpłatnej wymiany dóbr i usług (działalność gospodarcza) była dopuszczalna jedynie na podstawie konkretnego przepisu prawnego, w sytuacjach ściśle limitowanych prawem<sup>44</sup>. Wobec szybkiego odejścia od modelu trójsektorowego w handlu i przekształcania

<sup>40</sup> J. Kaliński, *Następstwa „bitwy o handel” (1947–1948)*, s. 204–205.

<sup>41</sup> J. Altkorn, *Nowy stan kupiecki*, „Handel Wewnętrzny” 1991, nr 3, s. 48.

<sup>42</sup> J. Grabowski, *Państwowy sektor gospodarczy*, s. 5.

<sup>43</sup> A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018, s. 35.

<sup>44</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 15.

ustroju gospodarczego w kierunku hegemonicznej roli państwa w procesach produkcji i dystrybucji dóbr na pewną ironię zakrawa fakt, że do uchylecia ustawy o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu doszło dopiero w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej<sup>45</sup>. Ustawa ta, w art. 1, stanowiła zaś, że „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”, co tworzyło rzeczywistą podstawę rozwoju przedsiębiorczości prywatnej w nadchodzącym okresie przechodzenia od ustroju gospodarki upaństwowionej i centralnie sterowanej do ustroju społecznej gospodarki rynkowej.

## Bibliografia

- Altkorn J., *Nowy stan kupiecki*, „Handel Wewnętrzny” 1991, nr 3.
- Chyra-Rolicz Z., *Rola spółdzielczości „Samopomoc Chłopska” w życiu wsi (1944–1989)*, „Zeszyty Wiejskie” 2016, z. 22.
- Doliwa A., *Pojęcie prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze prywatne*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2009.
- Fiedorczyk P., *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002.
- Gola J., *komentarz do art. 42 ustawy — Prawo przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Grabowski J., *Państwowy sektor gospodarczy — struktura podmiotowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kaliński J., *Gospodarka Polski Ludowej. Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970.
- Kaliński J., *Handel wewnętrzny w Polsce w latach 1944–1946*, „Przegląd Historyczny” 1968, nr 1 (59).
- Kaliński J., *Następstwa „bitwy o handel” (1947–1948)*, [w:] *„Rewolucja społeczna” czy „dzika przebudowa”*. *Spoleczne skutki przekształceń własnościowych w Polsce (1944–1956)*, red. T. Osiński, Lublin 2016.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szafrński A., *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szyr E., *Na drodze przemian gospodarczych*, „Życie Gospodarcze” 1946, nr 14.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.
- Zawisza M., *Bitwa o handel w województwie kieleckim*, „Kuryer Kielecki” (gazeta okolicznościowa) 2017, nr 3 (38).

<sup>45</sup> Art. 53 pkt 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. Nr 41, poz. 324, ze zm.