

JANUSZ PACZOCHA, WOJCIECH ROGOWSKI

## USTAWOWE OGRANICZENIA WOLNOŚCI GOSPODAROWANIA W POLSCE W LATACH 1989–2003

### WSTĘP

Wolność gospodarowania jest fundamentem rozwoju gospodarczego i funkcjonowania państwa demokratycznego. Wolność gospodarcza jest podstawową zasadą ustroju gospodarki rynkowej. Wolność ta dotyczy m.in. wyboru przez obywatela rodzaju działalności gospodarczej, momentu jej podjęcia, formy organizacji i sposobu jej wykonywania, a także wyboru zawodu. W Unii Europejskiej do podstawowych praw zagwarantowanych traktatowo zalicza się również wolność przemieszczania kapitału i towarów, wolność świadczenia usług oraz wolność przemieszczania się osób i podejmowania pracy na obszarze całej Unii<sup>1</sup>. Jednak w żadnym kraju wolność gospodarcza nie jest realizowana bezwarunkowo. System prawny danego państwa wyznacza jej granice poprzez przepisy ograniczające swobodę korzystania z wolności, często już od poziomu ustawy zasadniczej. Jednym z najistotniejszych skutków ustawodawstwa gospodarczego jest – paradoksalnie – ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Ograniczanie to czyni się w celu ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości, takich jak np. życie i zdrowie obywateli, bezpieczeństwo państwa lub obywateli. Interwencja władzy publicznej powodująca ograniczenie wolności gospodarczej powinna występować jedynie wtedy, gdy w określonej sytuacji jest w szczególności, udokumentowany sposób uzasadniona i niezbędna, a jednocześnie ograniczenia z niej wynikające nie są nadmiernie uciążliwe z punktu widzenia zamierzonego

---

<sup>1</sup> Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, LexisNexis, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> J. Krzyżewski, *Reglamentacja i wolność umów na rynku finansowym w Polsce*, [w:] W. Szpringer (red.), *Regulacja sektora bankowego*, Materiały i Prace SGH, LXXV, Warszawa 1997.

celu<sup>3</sup>. Ograniczenia nakładane przez ustawodawcę powinny mieć odpowiednie uzasadnienie uniemożliwiające – zgodnie z zasadą państwa prawa – domniemywanie ograniczeń.

Polska konstytucja, po nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., nadała wolności gospodarczej rangę zasady ustrojowej. Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dopuszcza możliwość ograniczenia wolności gospodarczej, przy czym ograniczenia te powinny być wprowadzane tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko poprzez ustawę<sup>4</sup>. Regulacja konstytucyjna oparta jest na prawnej konstrukcji wolności gospodarczej, na którą składają się zarówno elementy pozytywne (respektowanie zasady wolności w powstawaniu działalności gospodarczej, wolność w jej dalszym prowadzeniu), jak i elementy negatywne (kryteria dopuszczające ograniczenie wolności gospodarczej, np. bezpieczeństwo państwa, obywateli etc.)<sup>5</sup>. Pomimo trudności z prawnym zdefiniowaniem wolności gospodarczej twierdzi się, że przepisy polskiej konstytucji w tym zakresie mają na celu zapewnienie jak najszerzej ochrony wolności działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Ustawy regulujące działalność gospodarczą (Prawo działalności gospodarczej z 1999 r. oraz Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.) uściśliły konstytucyjne pojęcie ważnego interesu publicznego, stwierdzając, że chodzi tu o bezpieczeństwo państwa i obywateli. Pozostawiono jednak możliwość rozbudowy tego katalogu poprzez powołanie się na „inny ważny interes publiczny”, co tworzy szerokie pole dla subiektywnych decyzji władz<sup>7</sup>.

Złożoność współczesnych gospodarek, społeczeństw oraz natury ludzkiej powoduje, że faktem są rozliczne regulacje i reglamentowanie działalności gospodarczej praktycznie we wszystkich krajach, choć ich poziom i jakość są zróżnicowane. Brakuje jednoznacznej identyfikacji optymalnego poziomu regulacji w danej gospodarce. Badania i porównania międzynarodowe wskazują generalnie, że niższy poziom regulacji wiąże się z większą skutecznością instytucji publicznych, mniejszą korupcją oraz z wyższym poziomem rozwoju<sup>8</sup>. Ograniczony poziom regulacji w takich krajach powiązany jest z wysokim

<sup>3</sup> S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze, Kraków 2000.

<sup>4</sup> Art. 20 i 22 oraz art. 31. ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> K. Sobczak, *Wolność gospodarcza w kręgu problemów konstytucyjnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1996, nr 3, s. 4.

<sup>6</sup> Por. J. Beksiak, *Państwo w polskiej gospodarce lat 90-tych XX wieku*, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 84.

<sup>7</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986,

<sup>8</sup> S. Djankov (red.), *Doing Business 2004. Regulacje i ich znaczenie*, Ius et Lex, Warszawa 2004, s. 89.

stopniem ochrony przez system instytucjonalny jasno zdefiniowanych praw własności, ukształtowanych historycznie w warunkach spójnego i efektywnego systemu moralnego (religijnego). Istnieją również kraje, w których regulacje oceniane są jako skomplikowane i uciążliwe dla prowadzących działalność gospodarczą; w przeregulowaniu tym upatruje się przyczyn słabego rozwoju i zacofania. Towarzyszą temu słabe i nieskuteczne instytucje i wyższy niż w innych krajach poziom korupcji.

Na gruncie teorii nowej ekonomii instytucjonalnej uzasadnione jest badanie wpływu poziomu regulacji prawnych w gospodarce na wzrost gospodarczy<sup>9</sup>. Określenie takiego związku przyczynowo-skutkowego będzie możliwe, gdy znany będzie poziom regulacji gospodarki i określona jego zmienności. Poznanie i udokumentowanie rozległości i zmienności jednego z rodzajów regulacji reglamentacji działalności gospodarczej pozwala w pierwszej kolejności na dokładne określenie granic wolności gospodarczej. Mając na względzie zarówno ocenę procesu legislacyjnego, jak i dalsze badanie wpływu zmienności regulacji na ekonomię, podjęliśmy się zbadania prawa, które reguluje i ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

## PRZEGLĄD DOTYCHCZASOWYCH BADAŃ

Wpływ prawa lub szerzej systemu prawno-instytucjonalnego na kondycję gospodarki i jej wzrost był zauważany już w czasach A. Smitha. Jednak stosunkowo niedawno podjęto badania wpływu zmienności prawa czy jakości systemu prawnego na funkcjonowanie i wyniki gospodarki jako całości, a także jej poszczególnych gałęzi<sup>10</sup>. Metodologia ekonomicznej analizy prawa sprowadza się do zastosowania teorii ekonomicznych i metod ekonometrycznych w badaniu formacji, struktur i procesów prawnych (legislacyjnych) oraz wpływu prawa i instytucji prawnych na gospodarkę i jej rozwój<sup>11</sup>.

Przedmiotem analiz ekonomicznych prawa są przede wszystkim regulacje definiowane jako prawne ograniczenia nakładane na zachowania uczestników rynków, a tworzone przez legislatury, sądy lub agendy rządowe<sup>12</sup>. Regulacje te przybierają różną formę – od podatków, ceł, taryf, koncesji, licencji, zezwoleń,

---

<sup>9</sup> Nurt badawczy *law and economics* – ekonomiczna analiza prawa, cyt. za: J. Wilkin, M. Iwanek, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.

<sup>10</sup> H. Landreth, D. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWE, Warszawa 1998.

<sup>11</sup> E. Mackay, *History of Law and Economics*, 1999, s. 65.

<sup>12</sup> A. Ogus, *Regulation – Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Press, Oxford 1994, s. 1.

certyfiatów, dopuszczeń, zgłoszeń cen urzędowych, ograniczeń poza taryfowych (limitów), kontroli fuzji etc. aż po subsydia.

Przegląd literatury, dokonany w celu weryfikacji proponowanej metodologii i uzyskania danych dla analizy porównawczej, wskazuje, że dotychczasowe badania koncentrowały się nie tyle na inwentaryzacji form regulacji, co na analizie przejawów (np. procedur) przez nie generowanych. Słabo rozpoznane są również związki pomiędzy liczebnością regulacji a ich skutkami ekonomicznymi. Wyniki przeglądu literatury wskazują, że najlepiej porównawczo rozpoznanymi instytucjami prawnymi pozostają podatki (*fiscal policy*). Ze względu na różnicowanie systemów prawnych i trudności w ich porównywaniu w pierwszej kolejności badane powinny być poszczególne formy regulacji (jak np. przyładki reglamentacji), a także dokonana ich inwentaryzacja i klasyfikacja.

Literaturę mogącą zawierać wskazówki metodologiczne dla inwentaryzacji poziomu regulacji i(lub) reglamentacji w prawie poszczególnych krajów otwiera praca C. Longa i E. Buscaglia (1996) przedstawiająca zmiany struktury ekonomicznej i zmiany w prawie krajów Ameryki Łacińskiej<sup>13</sup>. Zidentyfikowali oni wszystkie zmiany (nowelizacje) w kodeksach handlowych badanych krajów oraz umowy handlowe pomiędzy nimi na przestrzeni lat 1850–1990. Wczesne badania dotyczące poziomu regulacji prowadzone przez Bank Światowy czy OECD obejmowały jedynie wybrane obszary gospodarki (*network industries*, np. telekomunikacja) i wąską grupę gospodarek<sup>14</sup>. W ostatnich latach rozwinięto analizy ekonomiczne poszczególnych instytucji prawnych, m.in. sądów, prawa upadłościowego, prawa własności, prawa pracy i zatrudnienia, oraz szczególnie intensywnie badania regulacji rynków i instytucji finansowych<sup>15</sup>.

Systemy prawne poszczególnych państw znajdują się pod szczególną obserwacją instytucji finansowych oraz firm konsultingowych działających globalnie lub regionalnie<sup>16</sup>. Podobnie badania prowadzące do stworzenia wskaź-

---

<sup>13</sup> C. Long, E. Buscaglia: *Analysis of the Legal and Economic Integration in Latin America: the Case of Mercosur*, University of Toronto, Law School Working Paper 1996, No. 96.

<sup>14</sup> World Bank, *Industry Structure and Regulation in Infrastructure: a Cross-Country Survey*, PSD Occasional Paper 1996, No. 25, May.

<sup>15</sup> Przykładem badań nowej ekonomii porównawczej mogą być prace harwardzkiego zespołu pod kierunkiem R. La Porta np. R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. W. Vishny, *Law and Finance*, NBER Working Paper 1996, No. 5661, www.nber.org

<sup>16</sup> Co najmniej 12 organizacji międzynarodowych prowadzi badania aspektów instytucjonalnych poszczególnych gospodarek, w tym wskaźniki ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, wolności gospodarczej, konkurencyjności międzynarodowej (np. OECD, IMF, World Bank, Babson Collage, Fraser Institute, Heritage Foundation, AT Kernay, World Economic Forum, International Investor etc.).

ników wolności gospodarczej wykorzystują ograniczoną liczbę informacji o systemie prawnym w badanych gospodarkach<sup>17</sup>. Duże zasługi dla zidentyfikowania różnic pomiędzy systemami prawnymi mają m.in. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Bank Światowy (BŚ), prowadzący rozległy program badań instytucjonalnych. Zespół Banku Światowego pod kierunkiem S. Djankowa (2004) postawił sobie za cel rozwinięcie metodologii pomiaru czynników mikroekonomicznych i instytucjonalnych 145 gospodarek narodowych świata<sup>18</sup>. Z punktu widzenia pomiaru rzeczywistego poziomu regulacji badanie to nie przynosi koniecznych dla nas wskazówek metodologicznych, gdyż nie rejestruje zjawiska liczebności przepisów prawnych skutkujących reglamentacją. Zliczane i oceniane są procedury („formalności”) wymagane przepisami prawa i tylko takie, które mają zastosowanie jedynie w przypadku hipotetycznej, modelowej firmy, zakładanej przez 5 współników. Nie daje to jednak podstaw do wnioskowania o poziomie reglamentowania działalności gospodarczej w gospodarce jako całości, jednak przynosi wartościowy materiał porównawczy w wybranych, istotnych dla praktyki gospodarowania obszarach. Wyniki badań S. Djankova przynoszą wiele interesujących wniosków wskazujących na zależność rezultatów ekonomicznych kraju od stopnia rozbudowania stosowanych w tym kraju regulacji. Co więcej, bardziej rozbudowane regulacje korelują z mniejszą skutecznością instytucji publicznych oraz z gorszą jakością zasobów publicznych i prywatnych. Kraje najbogatsze i najszybciej się rozwijające (kraje *common law*) jawią się w świetle tych badań jako regulujące najmniej i najmocniej chroniące prawa własności. Powiązanie ograniczonego obecnie w tych krajach poziomu regulacji z jasną definicją praw własności i ich dobrą ochroną pozwala im na osiągnięcie tego, do czego inne kraje tylko zmierzają – rozwoju i dobrobytu.

Badania podjęte w OECD przez zespół pod kierunkiem G. Nicoletiego (2000) miały na celu wypracowanie metodologii określenia znaczenia regulacji (**przyjazności regulacji**) dla mechanizmu rynkowego w poszczególnych gospodarkach, jak i dla porównań międzynarodowych i międzysektorowych. W wyniku badań powstała baza danych o regulacjach w kilku wybranych gałęziach (telekomunikacja, transport drogowy, transport kolejowy, transport lotniczy pasażerski, handel detaliczny), i obszarach problemowych (polityka konkurencji, otwartość rynków, własność państwa), zawierająca informacje

---

<sup>17</sup> Np. J. Gwartney, R. Lawson, *Economic Freedom of the World. Annual Report*, Vancouver 1997, The Fraser Institute.

<sup>18</sup> S. Djankov (eds.), *Doing Business in 2004*, World Bank 2004, [www.worldbank.org/doing\\_business](http://www.worldbank.org/doing_business)

jakościowe uzyskane z przeprowadzonej ankiety oraz pozyskane z innych dostępnych źródeł<sup>19</sup>. Baza danych była wykorzystywana w dalszych badaniach poszukujących związków pomiędzy różnego rodzaju regulacjami i wzrostem gospodarczym czy produktywnością<sup>20</sup>. Wykorzystując tę bazę danych o regulacjach rynków produktów w siedmiu gałęziach w 21 gospodarkach OECD, wykazano metodą regresji OLS, że intensywność regulacji, szczególnie tych tworzących bariery wejścia do gałęzi koreluje negatywnie z poziomem inwestycji w tych gałęziach gospodarki<sup>21</sup>.

Zbliżonym do prezentowanego w tym artykule badania reglamentacji była analiza porównawcza prawa regulującego prowadzenie wolnych zawodów (audytorzy, prawnicy, architekci, inżynierowie, farmaceuci) w krajach Unii Europejskiej (EU15). Ocenie poddano przepisy prawa traktujące o rozpoczęciu działalności w tych profesjach, jak i przepisy regulujące późniejszą praktykę, w wyniku czego powstał ważony wskaźnik ogólnego poziomu regulacji. Analiza wyników wskazuje na duże zróżnicowanie stopnia regulacji tak pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i pomiędzy badanymi profesjami. W skali Europy najsilniej regulowane są profesje farmaceutów i prawników, najslabiej inżynierów oraz architektów. Najbardziej restrykcyjne dla wolnych zawodów regulacje mają Austria, Włochy i Luksemburg, najłagodniejsze Wielka Brytania, Irlandia i Finlandia<sup>22</sup>.

Na gruncie polskim wstępnej analizy rozległości reglamentowania administracyjnego podjął się M. Waligórski, jednak z wyników jego badania trudno dowiedzieć się o liczebności reglamentacji działalności gospodarczej, jak też o trendach zmian<sup>23</sup>.

Analizę zmian w prawie regulującym koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą w latach 90. XX w. przeprowadził L. Ligęza, stwierdzając „zdecydowany wzrost liczby koncesji i zezwoleń po 1 stycznia 1989 r.”, a szczególnie w latach 1991, 1995 oraz 1997, gdy uchwalono wiele ustaw wprowadzających

---

<sup>19</sup> G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud, *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Working Paper 2000, No. 226, s. 2.

<sup>20</sup> S. Scarpetta, G. Nicoletti, *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*, Economic Policy, April 2003, s. 9–72.

<sup>21</sup> A. Alesina, S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli, *Regulation and Investment*, NBER Working Paper No. 9560, Cambridge 2003.

<sup>22</sup> I. Paterson, M. Fink, A. Oqus, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*, Research Report for the European Commission, DG Competition, IfHS, Vienna 2003.

<sup>23</sup> M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, Ars Boni, Poznań 1998.



reglamentowanie szczególnie w formie koncesji<sup>24</sup>. W przypadku zezwoleń autor stwierdza jedynie ciągły wzrost ich liczby, ale nie podejmuje się wyodrębnić okresów charakteryzujących się różną intensywnością wprowadzania zezwoleń. Zauważa jednocześnie, że w latach 90. XX w. pojawiły się inne niż koncesja i zezwolenie formy ograniczania działalności gospodarczej o charakterze publicznoprawnym – kontyngenty, „plafony”, rejestracja obrotu, licencje na wykonywanie zawodu.

Podsumowując przegląd literatury dotyczącej regulacji i ich badań pod kątem ich skutków ekonomicznych (efektu gospodarczego) można stwierdzić, że w większości przypadków badania obejmują jedynie wycinek środowiska prawnego, a nie cały dorobek prawa obowiązujący w danym momencie. Dominuje podejście polegające na analizie przejawów wybranych regulacji (procedury, formalności, ich uciążliwość, długotrwałość ew. koszt), mało jest natomiast badań koncentrujących się na ewidencji rzeczywistych „jednostek” systemu prawa możliwych do zaobserwowania w legislacjach wielu krajów. Do tych rzeczywistych jednostek zaliczamy analizowane w naszym badaniu reglamentacje, czyli ustawowe nakazy nakładane na przedsiębiorców (podmioty gospodarki), rodzące (wymuszające) określone dalsze ich działania (przejawy formalności, procedury, postępowania etc.). W ich konsekwencji powstają określone skutki pozytywne dla państwa i obywateli (np. wzrost bezpieczeństwa), jak i negatywne (np. koszty, korupcja). Problemem pozostaje symetria i adekwatność rozkładu tych efektów. W innych systemach prawnych reglamentacje mogą być nakładane również dekretemi, rozporządzeniami etc. Bez względu na nazwę, która może być stosowana w poszczególnych systemach prawa, te naturalne jednostki posiadają określoną charakterystykę pozwalającą na ich identyfikację, co można wykorzystać w dalszych badaniach porównawczych. W literaturze prawniczej dominuje podejście prezentujące różnice pomiędzy rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w poszczególnych okresach lub systemach (krajach) oraz szczegółowe ich opisy, często bez elementów ocennych czy też oceny wpływu tych regulacji na gospodarkę<sup>25</sup>.

## PROBLEMATYKA I CEL BADANIA

Celem podjętego badania ustawodawstwa gospodarczego było określenie zakresu, liczebności i zmienności form i obszarów reglamentacji działalności gospodarczej. Przedmiotem badania było polskie ustawodawstwo gospodar-

<sup>24</sup> J. Beksiak, op.cit., s. 88.

<sup>25</sup> M.in. S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze, Kraków 2000.

cze obowiązujące w latach 1989–2003<sup>26</sup>. Pod uwagę braliśmy tylko reglamentację wynikającą z przepisów ustaw. Podjęliśmy próbę empirycznej odpowiedzi na następujące pytania badawcze: W jakich obszarach działalność gospodarcza wymaga przyzwolenia administracji? Jaki jest poziom reglamentacji działalności gospodarczej w poszczególnych obszarach i w poszczególnych okresach? W jakich obszarach wolność gospodarcza wzrasta wraz z zaawansowaniem transformacji i rozwoju cywilizacyjnego, a w jakich maleje?

Aby zinwentaryzować reglamentację działalności gospodarczej w polskim prawie i jej zmienność w okresie 1989–2003 wybrano kilka punktów czasowych obserwacji. Ze względu na polityczną genezę ustawodawstwa – jest ono efektem pracy poszczególnych rządów w ramach poszczególnych kadencji parlamentu, przyjęliśmy, że obserwacje będą podsumowywane na koniec/początek czteroletnich kadencji Sejmu RP, czyli na czerwiec 1989, wrzesień 1993 (koniec dwóch skróconych kadencji Sejmu), październik 1997, wrzesień 2001 oraz na połowę kadencji 2001–2005, tj. na dzień 30 czerwca 2003 roku<sup>27</sup>. Badanie zmian poziomu reglamentacji gospodarki w okresach krótszych niż kadencja Sejmu, ewentualnie połowa kadencji, wydaje się mało produktywne. Procesy zmian legislacyjnych są długotrwałe i dlatego przytoczone okresy próbkowania i porównywania wydają się być wystarczające do uzyskania miarodajnych wniosków. Każda kadencja Sejmu pozostawia po sobie bogaty dorobek legislacyjny, na który składają się nowe przepisy gospodarcze oraz nowelizacje dotychczasowych (por. wykres 1). Brakuje szczegółowej ewidencji naukowej i analizy tego dorobku, zarówno pod kątem wspomnianych kryteriów reglamentacji, jak i wpływu na wzrost gospodarczy.

Analizowany okres 1989–2003 to czas transformacji państwa i gospodarki, będący sukcesywnym demontażem monopolu państwa w gospodarce<sup>28</sup>. Równoległe z zanikaniem starego reżimu gospodarczego trwała budowa nowego systemu gospodarki rynkowej. Badania opinii przedsiębiorców wskazują jednak, że budowa „nowego ładu” spotyka się z gorzką oceną środowisk biznesowych, że zamiast gospodarki umacnia się biurokracja i pojawiają nowe bariery dla przedsiębiorczości<sup>29</sup>. Nasze badanie miało też na celu zweryfikowanie

<sup>26</sup> Badanie wykonano z wykorzystaniem bazy aktów prawnych LEX Omega.

<sup>27</sup> W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980–2002*, Świat Książki, Warszawa 2003.

<sup>28</sup> W przeszłości był realizowany poprzez centralne sterowanie i narzucenie monopolistycznej lub dominującej pozycji przedsiębiorstw państwowych.

<sup>29</sup> Np. wyniki badań ankietowych na zlecenie Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej w Warszawie wskazujące, że największymi przeszkodami w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce są: zły stan infrastruktury, korupcja, obciążenia podatkowe i biurokratyczne; źródło: Gazeta Wyborcza, grudzień 2003.



tak formułowanej hipotezy o wzroście barier przedsiębiorczości (tych prawnych). Lata 1991–2003 to również czas przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej, związany z dostosowaniem polskiego prawa do *aquis communautaire*. Pojawiło się w nim wiele rozwiązań wzorowanych na dorobku prawnym krajów UE. Podjęliśmy też próbę określenia, na ile proces harmonizacji z prawem UE wpłynął na zakres i rozmiar legislacji.

## METODOLOGIA BADANIA REGLAMENTACJI

Przedmiotem badania jest gospodarka i regulujące ją prawo. Każda z tych dziedzin posiada właściwe sobie sposoby klasyfikacji jej materii – gospodarka jest najczęściej widziana w podziale funkcjonalno-statystycznym (np. wg Polskiej Klasyfikacji Działalności na sekcje działy, etc), prawo zaś dysponuje szeregiem własnych klasyfikacji (prawo formalne i materialne, prawo cywilne i administracyjne, prawo publiczne i prywatne etc). Klasyfikacja dorobku legislacyjnego nie jest rzeczą prostą i brak powszechnie przyjętego przedmiotowego systemu klasyfikacji prawa materialnego<sup>30</sup>. Brak dotychczas dokładnej ewidencji, jak duży jest to dorobek, tzn. ile ustaw aktualnie obowiązuje w Polsce i które z nich dotyczą reglamentacji gospodarki.

## METODA BADANIA

Badaniem objęto wszystkie ustawy w wyróżnionych 208 „obszarach” gospodarki<sup>31</sup>. W ustawach tych zostały rozpoznane poszczególne rodzaje reglamentacji. Badanie polegało na zidentyfikowaniu daty i podstawy prawnej ustanowienia danego rodzaju reglamentacji oraz na zakwalifikowaniu go do jednej z wydzielonych grup. Następnie zostały przeanalizowane wszystkie nowelizacje zidentyfikowanych przepisów. Celem tej analizy było ustalenie, czy dany rodzaj reglamentacji nadal obowiązuje w krytycznym momentach poszczególnych okresów badawczych oraz uchwycenie wszystkich przypadków przekształcenia lub zniesienia poszczególnych rodzajów reglamentacji. W danym obszarze gospodarki są wydawane różne rodzaje koncesji, zezwoleń etc. Dlatego liczba koncesji i zezwoleń znacznie przewyższa liczbę obszarów

<sup>30</sup> W. Góralczyk jr., *Podstawy prawa*, Wyd. WSPiZ, Warszawa 2004.

<sup>31</sup> Podział na obszary zbieżny jest z podziałem gospodarki stosowanym w naukach prawnych. Identyfikowany tu obszar odpowiada w przybliżeniu sekcji/działowi gospodarki w klasyfikacji wg PKD (trzycyfrowa jednostka statystyczna) stosowanej powszechnie w badaniach ekonomicznych.

reglamentacji (np. w obszarze wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i obrotu energią są wydawane odrębne koncesje dotyczące energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw ciekłych lub paliw gazowych).

## DEFINICJE I TYPOLOGIA

Pod pojęciem „reglamentacja działalności gospodarczej” rozumie się prawną regulację warunków podejmowania i wykonywania poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej i zawodów, wynikającą z ustawodawstwa gospodarczego<sup>32</sup>. Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej polega na przewidzianym prawem ograniczaniu podmiotom (przedsiębiorcom) wolności w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Z prawnego punktu widzenia reglamentacja wyraża kompetencję do określonej przepisami prawa ingerencji organów administracji publicznej lub samorządu zawodowego w sferę realizacji gospodarczo istotnych praw podmiotowych, w tym wolności gospodarczej<sup>33</sup>. Dla potrzeb naszego badania przyjmujemy, że „reglamentacja gospodarki” to występująca w różnej formie ustawowa regulacja powodująca ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Reglamentacja ta występuje głównie w formie koncesji lub w formie zezwoleń pod różnymi postaciami.

Zasady techniki prawodawczej, jak również ustawy nie definiują i nie klasyfikują sposobów reglamentacji. Sąd Najwyższy (1998) zdefiniował koncesję jako publicznoprawne uprawnienie podmiotowe przyznane decyzją właściwego organu administracji publicznej indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej. Natomiast zezwolenie oznacza dopuszczenie przedsiębiorcy do wykonywania określonej działalności gospodarczej, po uprzednim stwierdzeniu, że przedsiębiorca spełnia określone prawem warunki wykonywania tej działalności. Po spełnieniu warunków formalnoprawnych organ jest zobowiązany wydać zezwolenie. Zezwolenie nie nadaje przedsiębiorcy nowych praw, lecz jedynie konkretyzuje je pod względem podmiotowym<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>33</sup> C. Banasiński, *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] W. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1996, s. 119.

<sup>34</sup> C. Kosikowski, op.cit., s. 133.

Na podstawie analizy dorobku prawnego i piśmiennictwa w tej materii, można przyjąć następujące rozróżnienie między koncesjami i zezwoleniami.

- 1) **Koncesja** to forma rezygnacji z monopolu państwa na rzecz przedsiębiorcy, który otrzymuje przyzwolenie na podjęcie określonej działalności gospodarczej; przyznawanie koncesji ma charakter uznaniowy; koncesjonowanie występuje tylko w tych dziedzinach gospodarki, które mają szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli, lub jest wprowadzane ze względu na inny ważny interes publiczny.
- 2) **Zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej** oznacza potwierdzenie przez uprawniony organ, że przedsiębiorca spełnia – stawiane przez prawo – warunki podjęcia reglamentowanej działalności; zezwolenie nie ma charakteru uznaniowego i nie jest limitowane; spełnienie wymogów określonych w przepisach zapewnia uzyskanie zezwolenia.

Tabela 1. Typologia reglamentacji

REGULACJE	RODZAJE REGLAMENTACJI	OBSZARY REGLAMENTACJI (PRZYKŁADOWO)	PODMIOTY UPRAWNIONE
Przepisy reglamentacyjne	<b>koncesja</b>	1. Wydobywanie kopalin	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		2. Wytwarzanie energii	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		<i>n.</i>	j.w.
	<b>zezwoenie</b>	1. Wytwarzanie środków farmaceutycznych	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		2. Działalność pocztowa	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		<i>n</i>	j.w.
	<b>zgłoszenie</b>	1. Wydawanie czasopism	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		2. Paczkowanie produktów	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		<i>n</i>	j.w.
Przepisy podatkowe			
Inne regulacje			

Źródło: opracowanie własne.

Ustawodawca posługuje się wieloma równoznacznymi lub bliskoznacznymi „zamiennikami” pojęcia „zezwolenie”. Mamy do czynienia z nieuzasadnionym „bogactwem” nazw. Oprócz zezwolenia są stosowane takie określenia jak: licencja, pozwolenie, dopuszczenie, upoważnienie, uprawnienie, zgoda, akredytacja itp. W niniejszym opracowaniu wszystkie te różnie nazywane sposoby reglamentacji uwzględniono w jednej grupie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.

Na marginesie należy dodać, że pierwszą – i jak na razie jedyną – próbą uporządkowania nazewnictwa w tej materii był art. 88 prawa działalności gospodarczej (uchwalonego 19 listopada 1999 r. i uchylonego w chwili wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r.), którego ust. 1 brzmiał: „Ilekcroć w dotychczas obowiązujących przepisach używa się terminów *pozwolenie, upoważnienie, zgoda, licencja*, oznaczających formy reglamentacji działalności gospodarczej, należy przez to rozumieć „zezwolenie” w rozumieniu niniejszej ustawy”.

W trakcie analizy konkretnych przepisów prawa okazało się, że podział na koncesje i zezwolenia jest niewystarczający, i należy wyróżnić następujące rodzaje reglamentacji:

**A. Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej,**

**B. Zezwolenia, w tym:**

B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej,

B2. Dopuszczenia produktów i wyrobów do obrotu,

B3. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji,

B4. Limitowanie produkcji,

B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej,

B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu;

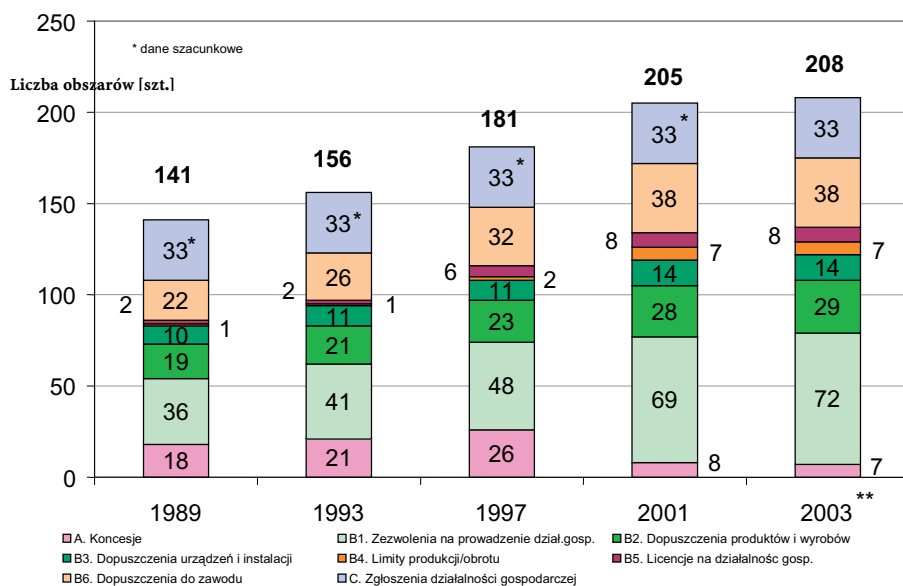
**C. Zgłoszenia działalności gospodarczej.**

Każdy z wyróżnionych tu rodzajów reglamentacji jest związany z ustawowym obowiązkiem przeprowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją organu administracji albo upoważnionego organu samorządu zawodowego. Wyjątkiem jest procedura zgłoszenia, czyli zawiadomienie właściwego organu kontrolnego lub inspekcyjnego o rozpoczęciu danej działalności gospodarczej, która powinna się zakończyć wydaniem zaświadczenia o dokonaniu zgłoszenia. W praktyce zgłoszenia często stają się pseudozezwoleniami za sprawą przepisów, które pozwalają organowi administracji na sprzeciw do dokonanego zgłoszenia. Takie zabiegi legislacyjne – oprócz mnogości nazw – zacierają różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami reglamentacji.

Do zezwoleń zostały zaliczone wszystkie formy reglamentacji wymagające decyzji organu, niezależnie od nazw użytych w poszczególnych ustawach (np.



Analiza dorobku legislacyjnego kadencji Sejmu RP (por. wykresy 1 i 2) ujawnia, że z kadencji na kadencję rośnie liczba uchwalanych ustaw oraz pogarsza się wskaźnik skuteczności parlamentu (iloraz liczby rozpatrywanych projektów ustaw i liczby ustaw uchwalonych w danej kadencji). W II i III kadencji najwięcej ustaw wydano w ostatnim (niepełnym) roku kadencji. Dostępne informacje wskazują, że ustawy dostosowawcze do prawa unijnego stanowią jedynie około 22–24% dorobku legislacyjnego ostatnich kadencji i trudno procesem integracji europejskiej wytłumaczyć aktywność legislacyjną ostatnich Sejmów. Jeszcze szybszy niż dorobek legislacyjny jest przyrost zawartości Dziennika Ustaw, którego rocznik 2004 zbliża się do 20 000 stron. Warto zauważyć, że ustawy stanowią obecnie jedynie 8–14% jego zawartości.



Wykres 2. Obszary gospodarki objęte reglamentacją działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2003

\*\* stan na koniec czerwca 2003 r.

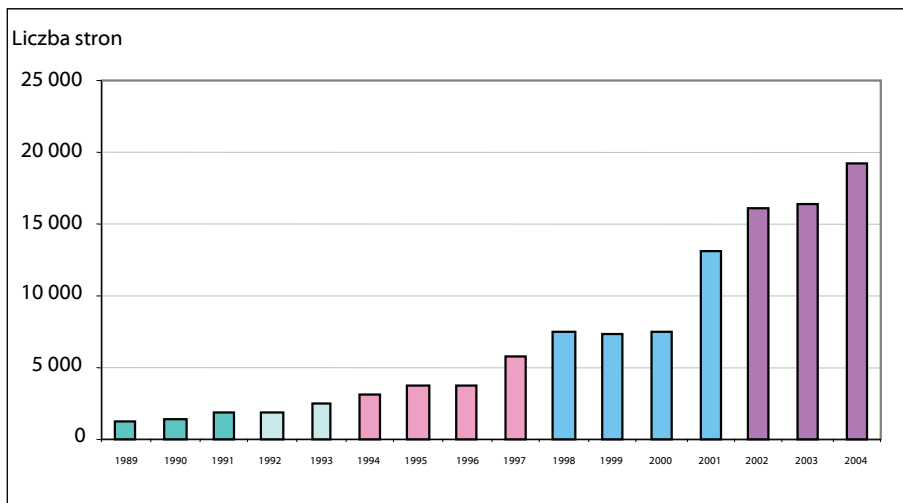
Źródło: obliczenia własne.

Zaobserwowane prawidłowości mogą świadczyć o tym, że poszczególne koalicje rządzące nie łączą swojej aktywności legislacyjnej z zapowiedziami wyborczymi, które powinny być realizowane na początku kadencji, jak to było w przypadku Sejmu Kontraktowego. „Nadaktywność” legislacyjna w ostatnim roku kadencji często ma charakter gry przedwyborczej i z racji pośpiechu le-



gislacja ta może być obciążona wieloma błędami. Gdyby nowe ekipy rządzące były dobrze przygotowane to w pierwszym roku kadencji, najdalej drugim, powinien powstawać największy dorobek legislacyjny, umożliwiając sprawne rządzenie przez następne lata kadencji.

Decyzje ustawodawcy w latach 1989–2003, zwłaszcza związane z ustanawianiem koncesji i zezwoleń (w tym licencji) na prowadzenie działalności gospodarczej, pokazują brak spójnego programu realizacji zadań państwa w obszarach objętych monopolem oraz ujawniają brak koordynacji i konsekwencji wobec obszarów objętych reglamentacją działalności gospodarczej. Częste zmiany legislacyjne typu: „zezwoleń – koncesja – zezwoleń”, „zezwoleń – koncesja – licencja” albo „zezwoleń – koncesja – brak reglamentacji” świadczą o nieuporządkowanym, a nawet „przetargowym” trybie inżynierii ustawodawcy w poszczególne obszary działalności gospodarczej.



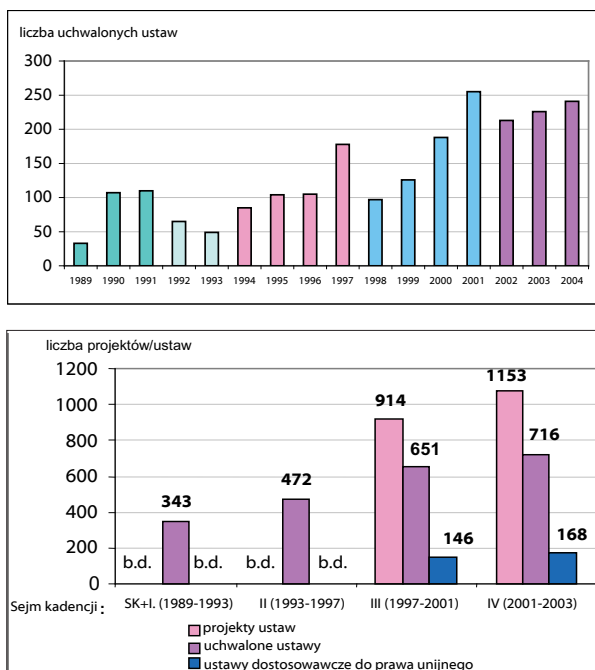
Wykres 3. Objętość rocznika Dziennika Ustaw wydanego w latach 1989–2004

Źródło: Puls Biznesu, Dziennik Ustaw, obliczenia własne, kolorem zaznaczono poszczególne kadencje Sejmu.

Warto zauważyć, że wszystkie obszary koncesjonowania, wprowadzone w latach 1989–1997 (nowe lub przekształcone z zezwoleń), w kadencji 1997–2001 zostały zlikwidowane bądź przekształcone w zezwolenia. Obserwacja ta może wspierać formułowaną tezę o niestabilności prawa gospodarczego w Polsce, a także o niekonsekwencji i nieprzewidywalności czy wręcz o niefrasobliwości ustawodawcy w tej dziedzinie.

Koncesjonowanie działalności gospodarczej jest miernikiem woli rządu i parlamentu do zwiększania lub ograniczania reglamentacji gospodarki. A ponieważ przyznawanie koncesji ma charakter uznaniowy, dlatego, niezależnie od intencji ustawodawcy i przejrzystości działania administracji, przyznawanie koncesji jest kojarzone ze wzrostem zagrożeń korupcyjnych. Z tego punktu widzenia na pozytywną ocenę zasługują lata 1997–2001, kiedy nastąpiło radykalne ograniczenie zarówno liczby koncesji z 82 do 35, jak i obszarów objętych koncesjonowaniem z 26 do 8.

Liczba zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w latach 1989–2003 stale rosła od poziomu 116 do 222 zezwoleń (w tym 29 zezwoleń przekształcono z koncesji w związku z wejściem w życie prawa działalności gospodarczej). Zastąpienie 29 uznaniowych koncesji zezwoleniami zostało odebrane przez środowiska gospodarcze jako działanie niewystarczające dla deregulacji gospodarki, ze względu na uciążliwość i czasochłonność obowiązujących procedur administracyjnych. Bardzo często praktyka urzędnicza oraz przewlekłość i nieprzejrzystość procedur są głównymi siłami napędowymi tzw. korupcji codziennej (administracyjnej) i ucieczki przedsiębiorców w „szarą strefę”.



Wykres 4 . Dorobek legislacyjny Sejmu w poszczególnych latach i kadencjach

Źródło: Kancelaria Sejmu, obliczenia własne, dane dla IV kadencji Sejmu RP stan na dzień 13.12.2004 r.; Skróty SK oznaczają kadencję Sejmu Kontraktowego.

Stwierdzony w niniejszym badaniu wzrost liczby dopuszczeń produktów i wyrobów do obrotu oraz urządzeń i instalacji do eksploatacji jest związany z nieuchronnym procesem wdrażania powszechnie obowiązujących norm projektowania, produkcji i eksploatacji określonych wyrobów i urządzeń. Spełnienie tych norm jest warunkiem dopuszczenia do rynku oraz przesądza o konkurencyjności producentów i wyrobów. Niemniej jednak ta dziedzina legislacji również nie jest optymalizowana. Ten sam przedsiębiorca nie powinien być obciążany obowiązkiem uzyskania zezwolenia na dany rodzaj działalności i równocześnie obowiązkiem uzyskania dopuszczenia do obrotu wyrobów, które są efektem tej działalności, jak to jest w przypadku materiałów medycznych, farmaceutyków i wielu innych.

Obserwujemy zwiększanie się liczby obszarów, w których wprowadzane są limitowane poziomy produkcji i obrotu. W latach 1989–2003 wprowadzono 12 limitów w 6 nowych obszarach reglamentacji. Jest to skutek wdrażania polityki rolnej, polegającej na gwarantowaniu producentom cen minimalnych i dopłacaniu do produkcji i eksportu określonych produktów. Stwierdzenie, na ile ten przyrost wynika z harmonizacji prawa w związku z akcesją, wymaga dalszych badań.

Stale zwiększa się liczba licencji na prowadzenie działalności gospodarczej i dopuszczeń do wykonywania zawodu. W latach 1989–2003 liczba licencji wzrosła z 20 do 38, a dopuszczeń do zawodu z 93 do 131. Tylko część tych zmian wynika z pojawienia się nowych zawodów, typowych dla gospodarki rynkowej, których znaczenie może skłaniać do objęcia ich reglamentacją. Część tych zmian jest, niestety, związana z budowaniem korporacji zawodowych, często utrudniających dostęp do zawodu i stosujących „praktyki monopolistyczne”. Mamy tu do czynienia z samorządem zawodowym tworzonym z mocy prawa. Wieloletnia praktyka pokazuje, że poszczególne środowiska zawodowe starają się utrudniać dostęp nowych osób do wykonywania zawodu. Powoduje to daleko idące konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Ograniczenie konkurencji prowadzi do wzrostu kosztu usług, nepotyzmu, a w konsekwencji do korupcji – jako instrumentu umożliwiającego lub ułatwiającego dostęp nowych osób do zawodu.

Instytucja licencjonowania działalności gospodarczej jest tworem sztucznym, obejmującym typowe zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oraz dopuszczenia do wykonywania zawodu. Można zatem „wylimitować” ten rodzaj reglamentacji poprzez odpowiednie przemianowanie istniejących licencji na zezwolenia i dopuszczenia do wykonywania zawodu. Warto również przy tej okazji rozważyć uporządkowanie nazewnictwa różnych dopuszczeń do wykonywania zawodu poprzez upowszechnienie jednolitej nazwy licencji. W takim przypadku można by m.in. pożegnać się z historycznym

„prawem jazdy” na rzecz trafniejszej licencji kierowcy. Wprowadzenie ładu nomenklaturowego jest na pewno działaniem pożądanym, ale ze względu na koszty musiałyby być rozłożone w czasie.

## WNIOSKI I POSTULATY DLA PRAKTYKI

Duża liczba koncesji i zezwoleń oraz związane z nimi czasochłonne procedury administracyjne wywołują w określonych warunkach instytucjonalnych skutki uboczne w postaci przerostu biurokracji i korupcji. Nadmierna reglamentacja i wysoki fiskalizm paraliżują gospodarkę. Aby wyjść z tego paraliżu – niezależnie od obniżenia i uproszczenia podatków – należy przeprowadzić radykalną dereglamentację i debiurokratyzację gospodarki. Częścią tego procesu jest likwidacja części koncesji i zezwoleń, a także zastąpienie części z nich zgłoszeniami<sup>35</sup>. Zadanie to nie powinno mieć charakteru jednorazowej akcji. Powinno zostać wpisane jako rozwiązanie systemowe do polskiego prawa w ramach implementacji reformy regulacji, zgodnie z zaleceniem Rady OECD z 9 marca 1995 r. w sprawie jakości regulacji. Postulujemy, aby ustanowić obligatoryjne okresowe przeglądy regulacji. W ich ramach powinno się:

- oceniać funkcjonowanie i istotność wszystkich istniejących rodzajów reglamentacji,
- wytypować poszczególne rodzaje reglamentacji do utrzymania lub do likwidacji, ze względu na wyczerpanie się ich znaczenia lub skuteczności, lub ze względu na patologię mającą miejsce przy ich stanowieniu,
- wymagać przeprowadzenia poszerzonej oceny skutków regulacji (OSR) i związanych z tym konsultacji społecznych w przypadku każdego rodzaju reglamentacji przeznaczonej do utrzymania,
- spośród wszystkich utrzymanych rodzajów reglamentacji wytypować te, które powinny zostać uproszczone, tzn. koncesje, które zostaną przekształcone w zezwolenia oraz koncesje i zezwolenia, które zostaną przekształcone w zgłoszenia,
- zweryfikować każdą procedurę administracyjną w celu jej skrócenia, uproszczenia i potanienia; należy zweryfikować każdy etap postępowania

---

<sup>35</sup> Jak wspomniano wcześniej, zgłoszenie to zawiadomienie odpowiedniego organu kontrolnego lub inspekcyjnego o rozpoczęciu działalności gospodarczej; jest to najłagodniejsza forma reglamentacji, a właściwie jedynie kontrolowania działalności gospodarczej przez odpowiednie organy kontrolne i inspekcyjne.

- (każdy element algorytmu), prowadzący do uzyskania niezbędnych uzgodnień, opinii, a następnie koncesji lub zezwolenia,
- zweryfikować przepisy dotyczące zgłoszeń pod kątem wykluczenia patologii, polegającej na prawie organu administracji do wniesienia sprzeciwu do złożonego zgłoszenia, a także na stosowaniu tzw. procedury „przyjmowania zgłoszenia”,
  - uzasadnić w ramach przeglądu należy niezbędnosc oraz formę każdego załącznika do wniosku o koncesję, zezwolenie lub do zgłoszenia; należy wytypować załączniki do likwidacji lub do zamiany na oświadczenia wnioskodawcy.

W naszej opinii tego typu obligatoryjne przeglądy powinien zarządzać Prezes Rady Ministrów. Pierwsze dwa przeglądy powinny być zarządzane na początku i w połowie kadencji parlamentu. W takim przypadku Rada Ministrów powinna dwukrotnie – w połowie i na koniec kadencji – przyjąć i opublikować sprawozdanie z realizacji przeglądu regulacji. Z czasem byłoby możliwe przeprowadzanie przeglądów raz na 4 lata<sup>36</sup>. Opisany wyżej obowiązek przeprowadzania przeglądów regulacji i sporządzania ocen skutków regulacji (OSR) powinien być również nałożony na jednostki samorządu terytorialnego.

## ZAKOŃCZENIE

Przedstawione wyniki badań dokumentują stan prawny i jego zmienność w zakresie reglamentacji. Jednoznacznie identyfikują obszary, w których wymagane jest przyzwolenie administracji do prowadzenia działalności gospodarczej. W badanym okresie zaobserwowano stałe rozszerzanie się reglamentacji na nowe dziedziny gospodarki. Otrzymane wyniki badań wskazują, że obecnie w gospodarce polskiej, w porównaniu z pierwszymi latami transformacji, utrzymuje się wysoki poziom reglamentacji. Ze względu na stosowaną w badaniu nową (unikalną) metodologię, nie dysponujemy porównywalnymi do naszych pomiarów wynikami badań reglamentacji z innych krajów, pozwalającymi na dokładne ich odniesienie. Nasze stwierdzenie wspierają jednak oceny, jakie uzyskuje Polska w analizach porównawczych opracowywanych przez wspomniane wyżej zespoły badawcze. Analizując wyniki badań ankietowych opinii publicznej, trzeba jednak mieć na uwadze ograniczenia metodologiczne wspomnianych powyżej rezultatów badań.

---

<sup>36</sup> Tak jak to jest np. w USA.

Uzyskana ewidencja stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych badań nad określeniem kosztów społecznych i ekonomicznych reglamentacji (tak dla przedsiębiorców, jak i dla rynków), jak również do analizy procedur administracyjnych ustanowionych tymi regulacjami. Kontynuowane będzie badanie mające na celu dalszą ocenę stanu reglamentacji gospodarki na koniec kolejnych kadencji parlamentu. Wskazane jest, aby na podstawie przedstawionej w artykule metodologii poddane zostały analizie również legislacje innych krajów, co pozwoli na przeprowadzenie dokładnych porównań międzynarodowych i dalszą weryfikację tezy o przeregulowaniu gospodarki.

### **LEGAL LIMITATIONS TO THE FREEDOM OF ECONOMIC ACTIVITY IN POLAND IN 1989–2003**

#### **SUMMARY**

Economic freedom, which is the basis of the economic system and one of the most crucial development factors, is significantly restricted. Numerous regulations and restrictions in the economic activity occur virtually in all countries. The research shows varied levels of regulations and their quality (Djankov, 2004). The undertaken study aimed to reveal and document variations and the extent of regulatory restrictions of economic activity in the Polish economy in 1989–2003. The study identifies all regulations restricting the pursuit of economic activity in the Polish law, including such forms as: concessions, business activity permits and licenses, admissions of products, goods or equipment to market, admissions to a profession, limitations of production or sales and notifications of economic activity. The results of the study performed with proprietary methodology indicate an increase of economic areas subject to restrictions in the period under review (from 108 areas in 1989 up to 175 areas in 2003) and an increased number of restrictions (from 403 cases in these areas in 1989 up to 607 cases in 2003). Excessive restrictions in economic activity implemented by the state result in weakened competitiveness of the economy and may cause a long-term high unemployment rate and decreased economic growth. The presented method should be applied to constant monitoring of legislative activities, both quantitative and qualitative. Moreover, it may help calculate administrative costs to be borne by entrepreneurs and it may be used in further international comparative studies