

Rozdział I. Pojęcie, istota i zasady prawa gospodarczego

dr Mariusz Bidziński

§ 1. Zagadnienia wstępne

Prawidłowe funkcjonowanie nowoczesnych demokratycznych państw prawnych, ale również państw o innym reżimie politycznym, determinowane jest przez wiele przesłanek. Wśród nich warto zwrócić uwagę m.in. na kwestie społeczeństwa, ekonomii (gospodarki), poziom świadomości prawnej, czy też kulturę i tradycję. Występowanie poszczególnych elementów, ich nasilenie, poziom rozwoju, a wreszcie elastyczność i dynamizm procesu ich kształtowania się wpływa bezpośrednio na gospodarkę. W efekcie im wyższy poziom demokratyzacji życia społecznego i szerszy liberalizm gospodarczy, tym większe możliwości szybszego rozwoju. Z tego też względu warto przyjrzeć się spektrum oddziaływania poszczególnych przesłanek i zrozumieć ich wpływ na gospodarkę.

W odniesieniu do pierwszej przesłanki – społeczeństwa – należy wskazać, że funkcjonowanie państwa jest w istocie uzależnione od prawidłowo zbudowanej struktury, w której poszczególne podmioty i grupy podmiotów połączone są ze sobą w sposób symbiotyczny. Niektóre z nich mają pozycję dominującą i stanowią często „motor napędowy” gospodarki. Inne zaś stanowią jedynie ogniwo pośrednie, a więc łączące pion konsumentki z pionem produkcyjnym. Tak skonstruowany „łańcuch” wzajemnych powiązań i zależności pozwala na prawidłową koegzystencję przedstawicieli wszystkich warstw społecznych.

Innym elementem wpływającym na funkcjonowanie państw jest świadomość prawna obywateli, ale również poziom edukacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorców). Znajomość znaczenia obowiązujących norm prawnych jest obecnie wyższa dzięki temu, że zdecydowana

część gospodarki światowej tworzona jest w ramach jednolitych struktur Unii Europejskiej. Stan taki wymusza nie tylko konieczność znajomości własnych – krajowych przepisów prawnych, ale także regulacji wspólnych dla danego obszaru gospodarczo-politycznego. W tym znaczeniu zasadne jest twierdzenie, że poziom gospodarczy państwa wzrasta wraz ze świadomością praw i obowiązków poszczególnych podmiotów w obrocie gospodarczym¹. *A contrario*, brak postępowania w zgodzie z powszechnie przyjętymi normami skutkuje lub może skutkować wykluczeniem z konkretnych obszarów gospodarczych, w efekcie obniżając zdolność państwa².

Na rozwój gospodarczy istotny wpływ wywierają także kwestie z obszaru kultury oraz tradycji. Znaczenie tych elementów dla gospodarki oraz rozwoju państwa uwidacznia się podczas analizy planów budżetowych. Wiele państw opiera swoją gospodarkę w znacznej mierze na turystyce oraz eksporcie tradycyjnych dóbr konsumpcyjnych i wyrobów rolniczych. Niemniej jednak należy wyraźnie podkreślić, że generowanie korzyści z tego obszaru jest bezpośrednio uzależnione od polityki danego państwa, a zwłaszcza musi być oceniane przez pryzmat umiejętności wykorzystania naturalnego potencjału gospodarczego i środowiskowego. Liczne przykłady pokazują bowiem, że z uwagi na inne – pozagospodarcze wydarzenia – czerpanie naturalnych korzyści wynikających z długowiekowej tradycji oraz położenia geograficznego jest marnotrawione, co wyraźnie wpływa na poziom życia społeczeństwa oraz gospodarkę państwa³.

¹ Ważną regulację na obszarze Unii Europejskiej stanowi decyzja Nr 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.7.2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG. Decyzja ta określa wspólne ramy w zakresie wprowadzania do obrotu, a w szczególności wspólne definicje, wspólne procedury oceny zgodności produktów, obowiązki dla podmiotów gospodarczych, jak też zasady stosowania oznakowania „CE”.

² W kontekście wagi ogólnosiwiatowych bądź europejskich wspólnych regulacji prawnych wpływających na obrót gospodarczy warto wskazać na liczne normy kształtujące, czy też wymuszające przestrzeganie przez wszystkie zobowiązane podmioty jednolitych regulacji i standardów. W tym względzie możemy spotkać się np. z normami: EN – opracowana przez Europejski Komitet Standaryzacji, ETSI EN – opracowana przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych, EU (EURONORM) – opracowana przez Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, ISO – opracowana przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną, czy też UN/ECE – dokument Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

³ Przykładem państw, które borykają się z problemami związanymi z niemożnością wykorzystania swoich atutów turystycznych są obecnie np. Egipt, Izrael czy Irak. Jednocześnie coraz bardziej niebezpieczne stają się również obszary południowej Afryki. Szerzej na temat wpływu polityki na korzyści ekonomiczne wynikające z możliwości turystycznych państw: N. W. Kozak, Tu-

Innym elementem kształtującym i warunkującym rozwój nowoczesnych państw jest szeroko rozumiana gospodarka państwa. Pojęcie gospodarki definiowane jest w doktrynie na wielu płaszczyznach. Wyróżnić można podejście przedmiotowe, w myśl którego gospodarka rozumiana jest jako jedna z dziedzin życia społecznego niemożliwa do odseparowania od innych obszarów aktywności, tj. kultury, nauki, oświaty, sportu *etc.*⁴ Odmienne gospodarka definiowana jest w ujęciu funkcjonalnym. Zgodnie z nim jest to działalność o wyraźnie określonych zadaniach i celach, w szczególności skierowana na wytworzenie dóbr, świadczeń i usług i zaspokajanie potrzeb społecznych⁵. W efekcie przyjmuje się, że działalność w ujęciu funkcjonalnym determinuje racjonalność, to jest nacisk i działanie uczestników procesu gospodarczego podejmowane jest proporcjonalnie do możliwego do osiągnięcia rezultatu – efektu gospodarczego⁶. Nieco inaczej gospodarka zdefiniowana została w ujęciu materialnym. W tym znaczeniu gospodarka rozumiana jest jako całokształt dóbr produkcyjnych, usługowych, świadczeń oraz związanych z tym zasobów naturalnych. Oznacza to, że elementem gospodarki jest także jednostka, a dokładniej ujmując posiadane przez nią umiejętności, wiedza, doświadczenie, tj. dobra niematerialne, których nie sposób pominąć w procesie kreowania dóbr materialnych. W zakresie prowadzonej działalności gospodarczej ujęcie materialne znajduje swój wyraz w art. 55¹ KC⁷. Przepis ten identyfikuje przedsiębiorstwo jako zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje on zatem nie tylko dobra materialne (własność nieruchomości, ruchomości, urządzenia), ale również koncesje, licencje, majątkowe prawa autorskie czy patenty i prawa własności przemysłowej. Poza wskazanymi powyżej ujęciami, warto także wskazać na tzw. ujęcie podmiotowe. W tym ujęciu gospodarka oznacza pełne spektrum tak instytucji, jak i urządzeń, których celem i zadaniem jest zaspokajanie wszelkich potrzeb społecznych. Innymi słowy gospodarka rozpa-

rystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem, Warszawa 2009 oraz J. Borzyszkowski, *Polityka turystyczna państwa*, Koszalin 2005.

⁴ A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 15 i n.

⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 28.

⁶ Por. W. Sarnecki, *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980, s. 7 oraz P. Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008, s. 20 i n.

⁷ W przedmiocie definicji przedsiębiorstwa oraz zakresu przedmiotowego dóbr zob. K. Piasiecki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Kraków 2003; E. Norek, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu gospodarczego*, Warszawa 1997, s. 27 i n.

trywana jest w kontekście podmiotów gospodarczych, które przyczyniają się do jej rozwoju w ramach posiadanych dóbr i możliwości⁸.

§ 2. Prawo gospodarcze: pojęcie i ewolucja regulacji prawnych

Prawo gospodarcze wyodrębniło się stosunkowo niedawno. Jego początków upatruje się w XVII w. w dziełach i koncepcjach prezentowanych przez *Johna Locke’a* oraz *William’a Petty’ego*. Rozpatrywali oni gospodarkę w kontekście sterowania oraz ograniczania jej przez państwo, zwłaszcza w sferze wyodrębnianej powoli wolności gospodarczej, co stanowiło wynik ich troski o ochronę rynku wewnętrznego przed napływem dóbr z zewnątrz. Dalszy rozwój prawa gospodarczego to przede wszystkim zasługa fizjokratów. Przedstawiciele tego nurtu wskazywali w swoich poglądach, że najważniejszym elementem gospodarki, wywodzonym z praw natury, jest własność, wolność oraz poszanowanie pracy. W tym zakresie sformułowali pogląd zwany obecnie leseferyzmem – wolność jednostki w wymiarze społeczno-ekonomicznym. Zgodnie z koncepcją przedstawicieli tego nurtu najważniejszym bodźcem w gospodarce powinna być cena. W efekcie niedopuszczalny jest interwencjonizm państwa w wolną konkurencję oraz swobodę gospodarczą. Wraz z ewolucją poglądów oraz upływem czasu, leseferyzm dał początek nowej teorii gospodarczej – liberalizmowi. Liberalizm, który dynamicznie rozwijał się w XIX w., odrzucał jakiegokolwiek ograniczenia w sferze gospodarki. W szczególności głosił on wolną konkurencję oraz minimum interwencjonizmu państwowego w działalność poszczególnych podmiotów w polu gospodarki. W praktyce według tej ideologii państwo sprowadzone zostało do gwaranta bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, na co *de facto* środki finansowe czerpało od swobodnie działających podmiotów.

W Polsce prawo gospodarcze wyodrębniło się jako nowa gałąź prawa dopiero na początku lat 20. XX w. Pierwszym aktem normatywnym, w którym wyraźnie określono podstawowe zasady prawa gospodarczego była Konstytucja marcowa⁹. Zgodnie z jej treścią każdemu obywatelowi przysługiwała wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, które to prawa mogły być ograniczone

⁸ K. Młonek, Bezrobocie – pojęcia podstawowe, Warszawa 1993, s. 6–7.

⁹ Ustawa z 17.3.1921 r. – Konstytucja RP (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

wyłącznie w oparciu o ustawę (art. 101). Co więcej, Konstytucja w art. 98 gwarantowała obywatelom pełną ochronę prawa własności, w szczególności posiadanych nieruchomości (art. 98). Co prawda regulacje konstytucyjne nie wskazywały wyraźnie szerokich uprawnień w zakresie prawa gospodarczego, jakkolwiek stanowiły podwalinę do dalszych aktów normatywnych. Jednym z najważniejszych aktów w tym okresie było wydane przez Prezydenta rozporządzenie z 7.6.1927 r. o prawie przemysłowym¹⁰. Akt ten stanowił pierwsze tego rodzaju rozwiązanie prawne, które w bardzo szeroki sposób traktowało o gospodarczo istotnych kwestiach, a nade wszystko podkreślało konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej¹¹. W treści art. 3 rozporządzenia podkreślono bowiem, że prowadzenie przemysłu jest „wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń”¹². Akt ten obowiązywał stosunkowo długo, gdyż został uchylony dopiero w styczniu 1973 r., a więc po przeszło 45 latach. Rozporządzenie zastąpione zostało ustawą z 8.6.1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła¹³. Zgodnie z intencją ustawodawcy celem zmian prawnych było dążenie do stworzenia sprzyjających warunków dalszego rozwoju działalności rzemiosła oraz wykorzystania jego możliwości do potrzeb społecznych i rozwoju gospodarki. Jak podkreślono w preambule ustawy, głównym jej założeniem było „zaspokajanie potrzeb ludności i rolnictwa na usługi i wyroby rynkowe, oraz zwiększenie roli rad narodowych w kierowaniu tą dziedziną działalności indywidualnej”. Składająca się z trzech działów ustawa określała zagadnienia związane z prowadzeniem działalności rzemieślniczej, kwalifikacjami zawodowymi (ich uzyskiwaniem, zawieszeniem oraz utratą), jak również regulowała kwestie samorządów rzemieślniczych (cechów, spółdzielni, izb oraz Centralnego Związku Rzemiosła).

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta RP z 7.6.1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. Nr 53, poz. 468 ze zm.). Warto podkreślić, że rozporządzenie wydane zostało w oparciu o delegację wyrażoną w art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej i uszczegółowioną w ustawie z 2.8.1926 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. Nr 78, poz. 443).

¹¹ J. Grabowski, Prawne granice wolności gospodarczej, [w:] E. Giszter (red.), Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Katowice 1992, s. 68.

¹² Warto podkreślić, że akt ten odnosił się wyłącznie do działalności, którą zakwalifikować można było jako przemysł. Pod tym pojęciem, z zastrzeżeniem wyłączeń wskazanych w treści art. 2 rozporządzenia, należało rozumieć wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe (art. 1 rozporządzenia).

¹³ Ustawa z 8.6.1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. Nr 23, poz. 164 ze zm.).

Wraz ze zmianą systemową i światopoglądową, z jaką mieliśmy do czynienia pod koniec lat 80., a zwłaszcza początkowi decentralizacji władzy, sfera gospodarcza wymagała wprowadzenia nowych – odpowiednich do sytuacji – zmian prawnych. W tym kontekście dotychczasowa regulacja zastąpiona została ustawą z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej¹⁴. Przyjęte w ustawie rozwiązania obowiązywały do 2001 r., a więc w praktyce niezbyt precyzyjna i szeroka ustawa stała się podstawą działań w okresie największego jak dotychczas rozwoju gospodarczego Polski. Akt ten kreował ekonomiczną i biznesową rzeczywistość w okresie transformacji¹⁵ i w pierwszych latach gospodarki wolnorynkowej. Wskazać należy, że ustawa ta definiowała w sposób precyzyjny pojęcie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorcy. Ponadto ustawa wyraźnie określała prawa i obowiązki przedsiębiorców, w tym również bezpośrednio odnosiła się do zagadnień związanych z obrotem koncesjonowanym oraz instytucji zakazu konkurencji¹⁶. Ustawa ta oczywiście została odpowiednio nowelizowana w zakresie zmian, jakie wymuszone zostały uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym, regulującym zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz zadania właściwych w tym zakresie organów jest ustawa o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷. Ustawa wprowadzona została etapami określonymi w ustawie wprowadzającej z 2.7.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸. Wydaje się, że aktualne rozwiązania ustawowe w zakresie gospodarki krajowej są w miarę dobrze dostosowane do potrzeb rynku, ale także pozwalają przedsiębiorcom na prowadzenie działalności gospodarczej w zgodzie z dynamicznie rozwijającym się przemysłem oraz zmianami jakie zachodzą w obszarze technologii i koncepcji produkcyjnych. Nadto ustawa wyraźnie podkreśla autonomię i wyłączność prywatnego sektora gospodarki w zakresie jej kreowania, rozwoju i ekspansji. Wraz z wprowadzeniem i utrwaleniem się od początku lat 90. XX w. społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności gospodarczej, równości wszystkich uczestników rynku

¹⁴ Ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

¹⁵ W. Balicki, *Gospodarcze problemy transformacji ustrojowej*, Poznań 1994, s. 5.

¹⁶ Istotna treściowo nowelizacja ustawy o działalności gospodarczej wprowadzona została ustawą z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z 2.7.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.).

oraz własności prywatnej, ingerencja państwa została zupełnie zminimalizowana. Pomoc i udział państwa w codziennej, bieżącej aktywności przedsiębiorców ma odbywać się jedynie w wymiarze subsydiarnym, wyjątkowym i wyłącznie w przypadku całkowitej niezbędności takiej ingerencji. Takie określenie wzajemnych relacji sprzyja rozwojowi gospodarczemu państwa, aktywizuje gospodarczo społeczeństwo, a ponadto pozwala wyrównać szanse większości uczestników rynku tak w rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej, jak i jej dalszego zrównoważonego prowadzenia. Na straży tak pojmowanej gospodarki stoi wiele zasad prawa gospodarczego, których przestrzeganie jest przede wszystkim obowiązkiem organów administracji publicznej oraz struktur państwa.

§ 3. Funkcje prawa w gospodarce

Istotny wpływ na gospodarkę obowiązujących i projektowanych norm prawnych rozpatrywany jest w kontekście tzw. funkcji prawa w gospodarce. W tym znaczeniu można wyróżnić:

- 1) funkcję sterującą,
- 2) funkcję organizującą,
- 3) funkcję rozdzielczą,
- 4) funkcję stabilizującą oraz
- 5) funkcję ochronną.

Pierwsza z funkcji – sterująca skoncentrowana jest na wzajemnym oddziaływaniu sfery gospodarczej i prawnej. Przejawia się ona w praktyce tym, że organy państwa (centralne, samorządowe) dokonują odpowiednich działań w sferze ustawodawczej, tak aby z jednej strony stymulować rozwój gospodarczy, z drugiej zaś by był on ukierunkowany na najważniejsze oraz bieżące potrzeby państwowe i społeczne. W szczególności odpowiednie ustanawianie norm prawnych może pozwolić np. na uwolnienie (deregulację) określonych aktywności gospodarczych poprzez zniesienie dodatkowych barier i wymogów tj. koncesje, pozwolenia, licencje etc. Z drugiej strony funkcja sterująca pozwala państwu odpowiednio sprawnie zareagować na ewentualne problemy przedsiębiorców i społeczeństwa wprowadzając nakazy lub zakazy w obszarze produkcji dóbr czy świadczeniu usług. Oczywiście wykorzystywanie tej funkcji musi odbywać się zawsze w takich ramach, aby nie dokonać zbyt inżynierencji w rynek naruszając jego naturalne zasady konkurencyjności i różnicowości.

wania. Nieumiejętne stanowienie norm prawnych może bowiem skutkować odpływem kapitału, bądź monopolizacją określonych gałęzi gospodarczych.

Z kolei rolą funkcji organizującej jest stworzenie i utrzymanie pewnego ramowego (wzorcowego) porządku prawnego, który gwarantować będzie wszystkim uczestnikom rynku równe i konkurencyjne funkcjonowanie w obrocie gospodarczym. W szczególności ramowy charakter prawnych regulacji musi zabezpieczać wszystkim podmiotom takie same prawa i wolności w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności w skali krajowej oraz międzynarodowej.

Zadaniem funkcji rozdzielczej jest natomiast tzw. redystrybucja dóbr polegająca na odpowiednim rozdziale dóbr i usług, niekoniecznie w oparciu o przesłanki rynkowe i ekonomiczne. Alokacja oparta jest w tym przypadku o przesłankę „sprawiedliwościową”, a więc skierowana do tych podmiotów (osób fizycznych, prawnych i innych instytucji i organizacji), które w ocenie państwa zasługują lub potrzebują wsparcia. Oznacza to, że w określonych okolicznościach organy państwa mogą wedle własnego uznania podejmować działania mające na celu wsparcie określonych grup społecznych lub przedsiębiorców. Wsparcie może przybierać różnorakie formy, począwszy od zwolnień czy też ulg podatkowych, tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych, programów aktywizacji, na dotacjach skończywszy. Co ważne, przy realizacji tej funkcji na drugi plan schodzi kwestia równości podmiotów obrotu gospodarczego.

Istotne znaczenie z punktu widzenia podmiotów gospodarczych przypisać należy funkcji stabilizującej. Jej zadaniem jest przede wszystkim utrzymywanie i utrwalać *status quo* w zakresie stosunków społecznych, gospodarczych i strategii rozwoju państwa i prawa. Szczególne znaczenie ma w tym względzie pewność wobec prawa, zwłaszcza istniejących rozwiązań prawnych o charakterze systemowym w zakresie zasad prowadzenia działalności, systemu podatkowego, systemu ulg i przywilejów oraz zasad korzystania z ewentualnych dotacji i subwencji. Prawidłowa realizacja tej funkcji bezpośrednio wpływa na rozwój państwa i wzrost dochodów budżetowych. Gwarancja stabilności gospodarczej i prawnej wpływa na napływ inwestorów, a co za tym idzie wzrost liczby miejsc pracy, PKB i innych parametrów ekonomicznych.

Ostatnia z funkcji – ochronna – skierowana jest na ochronę interesu publicznego oraz ochronę poszczególnych uczestników (przedsiębiorców oraz konsumentów) obrotu gospodarczego. Przejawia się ona w szczególności w podejmowaniu działań chroniących wolność gospodarczą, konkurencyjność, brak dyskryminacji, równość oraz inne wartości kreujące wolną gospodarkę rynkową. Efektywną realizację jej celów zapewniają powoływane przez

uprawnione podmioty organy ochrony, kontroli i nadzoru nad poszczególnymi gałęziami gospodarki (inspekcje, służby, straże *etc.*).

§ 4. Zasady prawa gospodarczego

Tak samo jak w przypadku innych dziedzin życia i dyscyplin prawnych zasadnicze znaczenie dla całego systemu prawnego w obszarze prawa gospodarczego przypisać należy zasadom prawa gospodarczego. Stanowią one normy nadrzędne aksjologicznie w stosunku do wszystkich innych norm prawnych wynikających ze szczegółowych aktów normatywnych regulujących zakres i ramy funkcjonowania danej gałęzi gospodarki. Ich znaczenie jest tym większe, że wypływają one bezpośrednio z treści Konstytucji RP, a co za tym idzie mają prymat w stosowaniu w przypadku jakichkolwiek wątpliwości ze strony organów administracji państwowej i samorządowej. Ponadto, z racji ich umiejscowienia, zasady te stanowią także wytyczne dla ustawodawcy w procesie stanowienia prawa i debatowania nad nowymi regulacjami lub zmianami dotychczas obowiązujących.

I. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

Zgodnie z treścią art. 20 Konstytucji RP, system państwa polskiego realizowany jest w oparciu o społeczną gospodarkę rynkową. Zasadę tę rozumieć należy w ten sposób, że w toku realizacji gospodarczych zadań państwa uprawnione jednostki i podmioty każdorazowo obowiązane są uwzględniać również czynnik społeczny. Co więcej, odpowiednia koordynacja przez uprawnione organy funkcjonowania gospodarki skierowana jest na stworzenie prawnych gwarancji sprawiedliwego podziału dóbr. W efekcie, wolny rynek stanowić powinien gwarancję efektywności działalności przy pełnym uwzględnieniu równych szans dla wszystkich uczestników rynku.

II. Zasada wolności gospodarczej

W myśl postanowień art. 20 Konstytucji RP, gospodarka oparta jest o zasadę wolności gospodarczej. Zasada ta skierowana jest do szerokiego kręgu podmiotów, począwszy od osób fizycznych, poprzez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jak trafnie w tym kontekście wskazał Trybunał Konstytucyjny: „osoby fizyczne i inne podmioty, które

korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi (...) formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych¹⁹. W efekcie oznacza to, że zasada ta nie odnosi się do podmiotów prawa publicznego, które mogą wpływać na gospodarkę szczególnie – niedostępnymi dla innych podmiotów – środkami i nakazami. Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Trybunał w wyroku z 21.4.2004 r. W jego uzasadnieniu Trybunał wskazał, że: „wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”²⁰.

Warto przy tym wskazać, że z pojęciem wolności działalności gospodarczej wiąże się wiele aspektów podmiotowych i przedmiotowych. Przede wszystkim należy podkreślić, że wolność polega na prawie wyboru rodzaju działalności, jaką chcemy się zajmować. Jak trafnie podkreślił w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny: „do cech wolności prowadzenia działalności gospodarczej należy przede wszystkim możliwość wyboru działalności gospodarczej”²¹. Ponadto, co równie istotne, wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne wtedy, gdy możemy ją podejmować i prowadzić w sposób swobodny, tj. niezakłócony działalnością i ograniczeniami ze strony państwa. W efekcie państwo powinno powstrzymywać się od jakiegokolwiek nadmiernej ingerencji (tak faktycznej, jak i formalno-prawnej), która mogłaby w nawet minimalnym stopniu zakłócić swobodę lub pewność podejmowanych działań gospodarczych. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie, zasada ta jest spełniona tylko wtedy, gdy interwencja państwa jest podejmowana wyłącznie w ostateczności i tylko w taki sposób, który stanowić będzie jak najmniejszą ingerencję²².

Niemniej jednak zasady wolności gospodarczej nie można rozumieć w sposób absolutny – niczym nieograniczony. Jak podkreślił ustawodawca w art. 22 Konstytucji RP: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

¹⁹ Wyrok TK z 7.5.2001 r., K 19/00, OTK-ZU 2001, Nr 4, poz. 82.

²⁰ Wyrok TK z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-ZU 2004, Nr 4/A, poz. 31.

²¹ *Ibidem*.

²² Zob. wyrok TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-ZU 2003, Nr 4/A, poz. 33; wyrok TK z 10.4.2001 r., U 7/00, OTK-ZU 2001, Nr 3, poz. 56.

Co więcej, wszelkie ograniczenia wolności w tym zakresie muszą być także zgodne z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności oraz nie mogą naruszać istoty samego prawa (które jest ograniczane). Na temat spektrum dopuszczalnych form i rodzajów ograniczeń wielokrotnie zwracał uwagę w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. I tak w wyroku z 17.12.2003 r. wskazał, że: „ograniczenie działalności gospodarczej w postaci wymagania uzyskania koncesji czy zezwolenia na jej prowadzenie jest uznawane za konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli realizuje ważny interes publiczny”²³. Reasumując należy wskazać, że ograniczeniem zasady nie są przewidziane w odrębnych przepisach ograniczenia w postaci koncesji, licencji, zezwoleń etc. W określonych zakresach oraz okolicznościach państwo ma prawo do limitowania liczby podmiotów lub ograniczania danego rodzaju działalności gospodarczej czy to z punktu widzenia bezpieczeństwa, czy też choćby interesów fiskalnych.

Istotne znaczenie dla zasady wolności działalności gospodarczej ma również zasada *lex retro non agit*. Zgodnie z nią, ustawodawca nie może dopuścić prowadzenia danej działalności bez wymogu uzyskania koncesji, a następnie wymóg taki nałożyć z datą wsteczną. Konstytucyjny zakaz retroakcji ma na celu zapewnienie jednostce poczucia bezpieczeństwa, tak aby mogła ona działać w pełnym zaufaniu do państwa, w szczególności by miała pewność, że nie narazi się na skutki prawne swojego działania, których nie mogła wówczas przewidzieć²⁴.

III. Zasada ochrony własności prywatnej

Regulacje dotyczące ochrony własności prywatnej, do których odwołuje się art. 20 Konstytucji RP, wyrażone zostały w licznych normach konstytucyjnych i rozwinięte w wielu aktach normatywnych. Własność prywatna, jak zostało to podkreślone powyżej, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski. Zgodnie z treścią art. 21 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zasada ta dotyczy każdego rodzaju własności, a zatem tak prywatnej (art. 20), Skarbu Państwa (art. 218), jak i jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1). Pomimo braku różnicowania, czy też

²³ Szerzej wyrok TK z 17.12.2003 r., SK 15/02, OTK-ZU 2003, Nr 9/A, poz. 103; wyrok TK z 8.4.1998 r., K 10/97, OTK-ZU 1998, Nr 3, poz. 29 oraz wyrok TK z 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-ZU 2004, Nr 6/A, poz. 56.

²⁴ Zob. wyrok TK z 31.1.2001 r., P 4/99, OTK-ZU 2000, Nr 1, poz. 5.

wyraźnej dyskryminacji własności w obrocie gospodarczym z punktu widzenia jej rodzaju, należy wskazać, że własność prywatna uzyskała dominację nad pozostałymi rodzajami.

IV. Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych

W myśl postanowień art. 20 Konstytucji RP, gospodarka powinna opierać się na stałej współpracy, dialogu i solidarności wszystkich uczestników rynku, a zatem pracowników, pracodawców oraz strony rządowej. Pojęcie „solidarności” rozumieć należy w taki sposób, że: „wszyscy obywatele, zarówno pracodawcy jak i pracownicy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”²⁵. Z kolei pojęcie dialogu i współpracy partnerów społecznych oznacza „przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca”²⁶. Warto w tym miejscu podkreślić, że istotną rolę w zakresie dialogu przypisać należy Radzie Dialogu Społecznego²⁷. W oparciu o jej postanowienia powołana Rada stanowi forum trójstronnej współpracy: strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej. Celem tego podmiotu jest zapewnienie odpowiednich warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki. W zakresie swojego funkcjonowania Rada ma obowiązek tworzyć i wdrażać politykę i strategię społeczno-gospodarczą skierowaną na poprawę funkcjonowania państwa oraz poszczególnych podmiotów.

V. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest fundamentalną zasadą konstytucyjną. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawie-

²⁵ Wyrok TK z 30.1.2001 r., K 17/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 11, poz. 90.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Ustawa z 24.7.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

dliwości społecznej”. Koncepcja państwa prawnego jest charakterystyczna dla państw Europy kontynentalnej i została wypracowana przez niemiecką doktrynę prawa. Konsekwencją rozpowszechnienia tej idei było proklamowanie licznych praw i wolności. Uchwalone w państwach Europy kontynentalnej konstytucje wiązały się z przejściem od gospodarki feudalnej do gospodarki wolnokonkurencyjnej²⁸. Obowiązująca obecnie w Europie konstrukcja państwa prawa została rozbudowana o system ochrony konstytucji i praw jednostki. Z samej zasady demokratycznego państwa prawnego wysłowionej w Konstytucji RP wywodzi się wiele zasad szczegółowych, takich jak zasada praworządności, zasada proporcjonalności, zasada równości wobec prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada przyzwoitej legislacji, zasada ochrony praw nabytych. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25.11.1997 r.: „klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście Konstytucji RP, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”²⁹. Zasada państwa prawnego ma niebawem wpływ na gwarantowane w Konstytucji RP prawa i wolności jednostki i obywatela, w tym także wolność działalności gospodarczej. Ich ochrona legła u podstaw koncepcji państwa prawa. Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada gwarantuje poszanowanie istotnych dla tej ochrony wartości, takich jak m.in. racjonalnie stanowione prawo, które nie działa wstecz, ochrona praw nabytych, zaufanie do państwa i prawa, ujętych również w przepisach szczegółowych Konstytucji RP. Należy podkreślić, że zasada demokratycznego państwa prawnego oddziałuje – poprzez położenie nacisku na aspekty gwarancyjne oraz ochronny – na mechanizm ograniczania praw i wolności, w tym wolności działalności gospodarczej³⁰. Według konstytucyjnego postulatu ochrony interesów w toku, obywatele nie powinni być zaskakiwani nowymi regulacjami prawnymi, które zmieniają ich sytuację³¹.

²⁸ Zob. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2007, s. 6.

²⁹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64.

³⁰ Szerzej: J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 123.

³¹ Zob. wyrok TK z 26.2.2013 r., K 15/10, OTK-A 2013, Nr 18, poz. 2.

VI. Zasada proporcjonalności

Jedną z wysoce istotnych w obrocie gospodarczym zasad, zwłaszcza na styku administracji publicznej i przedsiębiorców jest wypływająca z art. 31 Konstytucji RP zasada proporcjonalności (zwana także zasadą ograniczonej interwencji). Zgodnie z treścią art. 31 Konstytucji RP, wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (a więc także wolności prowadzenia i wyboru rodzaju działalności gospodarczej) mogą być ustanawiane wyłącznie w ściśle określonej drodze i formie. Po pierwsze bezwzględnym wymogiem jest dokonanie ewentualnych ograniczeń w drodze ustawowej. Każda inna forma ograniczeń, to jest np. w drodze rozporządzenia, aktów prawa miejscowego czy też decyzji administracyjnej jest prawnie niedopuszczalna. Ponadto z przepisu tego wynika, że wprowadzenie ograniczeń musi być „konieczne” z punktu widzenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Oznacza to, że ustawodawca w projekcie ustawy ograniczającej prawa i wolności musi precyzyjnie wskazać i uzasadnić przyczyny wprowadzanych ograniczeń wskazując *de facto* brak możliwości innego – mniej dotkliwego sposobu rozwiązania sytuacji. Jeśli zatem ustawodawca będzie w stanie osiągnąć zamierzony cel przy zastosowaniu środków i rozwiązań nie powodujących ingerencji w prawa i wolności, to powinien je bezwzględnie wybrać. Konstytucja RP wyraźnie bowiem wskazuje, że ograniczenia podejmowane w oparciu o jej art. 31 nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Warto jednak także podkreślić, że samo wprowadzenie ograniczeń nie jest niedopuszczalne. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie oraz orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego „prowadzenie działalności gospodarczej (...) jedynie przez podmioty posiadające koncesję na prowadzenie kasyna gry (...) stanowi bez wątpienia formę ograniczenia działalności gospodarczej i dlatego podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (...)”³². W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.1.2000 r. wskazał, że: „dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności³³ (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych

³² Postanowienie NSA z 9.9.2014 r., II GSK 1939/13, Legalis. Podobnie postanowienie NSA z 3.7.2014 r., II GSK 908/13, Legalis.

³³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.3.2015 r., I SA/Bd 26/15, Legalis oraz wyrok WSA w Gliwicach z 26.1.2015 r., II SA/Gl 1211/14, Legalis.

przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”³⁴. Z kolei w wyroku z 21.4.2004 r. Trybunał wskazał, że: „kryterium konieczności, łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad konieczność, a zatem jest naruszeniem Konstytucji”³⁵.

VII. Zasada równości wobec prawa

W zakresie realizacji praw i uprawnień przedsiębiorców oraz osób prowadzących działalność gospodarczą istotne znaczenie ma bezsprzecznie zasada równości. Zasada ta wypływa z art. 32 Konstytucji RP i zgodnie z nią wszyscy są wobec prawa równi, a w szczególności mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nie mogą być dyskryminowani w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. Zasada ta została powtórzona bezpośrednio w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, gdzie wskazane zostało, że: „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5.11.1997 r.: „Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”³⁶. Ewentualne różnicowanie podmiotów musi spełniać wyraźnie konkretne kryteria oraz dopuszczalne jest w *stricte* określonych okolicznościach. Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z 14.10.2015 r. wskazał, że: o „nierównym traktowaniu można mówić tylko wówczas, gdy podmioty wyróżnione tą samą cechą nie są jednakowo traktowane. Podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relevantną cechą winny być jednakowo traktowane. Takie ujęcie zasady

³⁴ Wyrok TK z 12.1.2000 r., P 11/98, Dz.U. z 2000 r. Nr 3, poz. 46; zob. wyrok SN z 9.10.2003 r., V CK 328/02, Legalis.

³⁵ Wyrok TK z 21.4.2004 r., K 33/03, Dz.U. Nr 109, poz. 1160.

³⁶ Zob. wyrok TK z 5.11.1997 r., K 22/97, OTK-ZU 1997, Nr 3–4, poz. 41.

równości dopuszcza odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne³⁷.

VIII. Zasada pomocniczości

Realizacja zadań gospodarczych w większości nowoczesnych państw, także tych o bardzo wysokim PKB, wymaga stałej współpracy i wsparcia ze strony państwa. Oczywiście pomoc podejmowana jest w *stricte* określonym zakresie, a dokładniej wyłącznie w takich sytuacjach, które bezwzględnie wymagają interwencji (ingerencji) państwa w istniejące stosunki społeczno-gospodarcze. Oznacza to, że bieżące wykonywanie i prowadzenie działalności gospodarczej, inicjatywy, przedsięwzięcia oraz całe spektrum kreatywności zostało poruczone na rzecz społeczeństwa i przedsiębiorców. To oni stanowią motor napędowy gospodarki, tworząc miejsca pracy, zawierając międzynarodowe kontrakty i porozumienia, zaś państwo jedynie im w tym zakresie – na zasadzie równości podmiotów obrotu gospodarczego sprzyja i pomaga. Mając na względzie charakter zasady pomocniczości należy wskazać, że w kontekście aktywności ekonomicznej społeczeństwa, działalność państwa co do zasady ogranicza się jedynie do biernego obserwatora. W efekcie zasada ta oznacza ochronę przed zbędną ingerencją władz publicznych w działalność gospodarczą. Co więcej, jeśli jest to możliwe, państwo powinno przekazywać realizację określonych zadań gospodarczych i publicznych na rzecz sektora przedsiębiorców. Tak często się zresztą dzieje, o czym świadczy powoływanie wielu samorządów zawodowych i gospodarczych, które w praktyce są jedynymi podmiotami uprawnionym m.in. do nadawania i weryfikacji uprawnień zawodowych w imieniu państwa.

Realizacja zasady pomocniczości w praktyce polega jedynie na ograniczonej ingerencji państwa w stosunki gospodarcze między uczestnikami rynku. Często przejawem tej zasady jest *de facto* tworzenie odpowiednich warunków społecznych i ekonomicznych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jak się wskazuje w doktrynie urzeczywistnienie tej zasady sprzyja

³⁷ Wyrok SA w Lublinie z 14.10.2015 r., III AUa 563/15, Legalis; por. J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 133.

wzmocnieniu aktywności obywateli, liberalizmowi gospodarczemu i gospodarce rynkowej³⁸.

³⁸ J. Ciapała, *Konstytucyjna...*, s. 141.