

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

**Literatura:** *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2016, 2017; *J. Baehr* i in., w: *A. Stawicki, E. Stawicki* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2011; *C. Banasiński* i in., w: *E. Piontek* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, *C. Banasiński*, Warszawa 2009; *J. Barta* i in., w: *J. Szwaja* (red.), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Warszawa 1994; *J. Bazyleńska*, Ochrona zbiorowych interesów konsumentów w prawie Unii Europejskiej i w wybranych porządkach prawnych państw członkowskich, Toruń 2012; *J. Bentham*, Utylitaryzm, Warszawa 1959; *A. Bielska-Brodziak* i in., w: *A. Bielska-Brodziak* (red.), Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011; *J.M. Bocheński*, Co to jest autorytet?, w: Logika i filozofia. Wybór pism, Warszawa 1993; *R. Budzinowski*, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, Nr 3; *S. Czepita, Z. Kuniewicz*, Wybrane problemy definiowania określenia „przedsiębiorstwa” w prawie polskim, w: *K. Stawik* (red.), Działalność gospodarza. Kluczowe problemy, Warszawa 2007; *A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło* (red.), Konsument na rynku europejskim, Warszawa 2007; *Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szatowska, M. Stahl*, Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005; *R. Dworkin*, Law’s Empire, Londyn 1986, s. 407 (wyd. pol.: Warszawa 2006); *Z. Fenichel*, Pojęcie „dobrych obyczajów” w prawie polskim, Lwów 1934; *tenże*, Pojęcie dobrych obyczajów w prawie polskim, Głos Prawa 1934, Nr 1–3; *A. Flew*, Darwinion Ewolution, Granada, London 1984; *B. Gadek*, Glosa do wyroku SN z 22.10.2002 r., III CKN 271/01, Glosa 2006, Nr 2; *K. Gajda-Roszczyńska*, Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012; *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 1997; *B. Gnela, K. Michałow-*

ska (red.), Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego, Warszawa 2016; *M. Górski*, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, Przegląd Komunalny 2004, Nr 7; *M. Górski, J. Kierzkowska*, Strategie, plany i programy, w: System PrAdm, t. 7, 2017; *P. Granecki*, Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia), Pal. 2000, Nr 11–12; *F. Grzegorzczak*, Prawo konsumenckie w Unii Europejskiej: aspekty systemowe harmonizacji, Warszawa 2009; *T. Grzybowski*, Spór wokół reguły clara non sunt interpretanda, PiP 2012, Nr 9; *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018; *R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski* (red.), System PrAdm, t. 9; *F.A. von Hayek*, Ład rynkowy czyli katalaksja, w: Filozofia wolnego rynku, Kraków 1994; *tenże*, Trzy źródła wartości ludzkich, przeł. *W. Buchner*, w: Filozofia wolnego rynku, wyb. *M. Kuniński*, Kraków 1994; *K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik*, Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego, w: System PrAdm, t. 8A, 2013; *H. Izdebski, A. Stępkowski* (red.), Nadużycie prawa, Warszawa 2003; *J. Jabłońska-Bonca*, Argument z autorytetu w dyskursie prawniczym. Zarys tematu, w: *J. Dobkowski* (red.), Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego, Olsztyn 2007; *M. Jabłoński, K. Koźmiński*, Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli. Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem, Warszawa 2015; *Jan Paweł II*, Centesimus annus, Wrocław 1991; *A. Jakubecki* i in., w: *J. Szwaja* (red.), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Warszawa 2013; *B. Jeżyńska*, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008; *W.J. Katner*, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo, Warszawa 2003; *R. Kędziora*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017; *M. Kępiński*, Głosa do wyroku SN z 11.7.2002 r. I CKN 1319/00, OSP 2003, Nr 4, poz. 54; *M. Kępiński*, Komentarz do art. 43<sup>1</sup>, w: *M. Gutowski* (red.), Kodeks cywilny, t. 1, Komentarz do art. 1–352, Warszawa 2018; *tenże*, Problemy ogólne nowej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, RPEiS 1994, Nr 2; *M. Kępiński* i in., Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, *J. Szwaja* (red.), Warszawa 2000; *M. Kępiński* (red.), System Prawa Prywatnego, t. 15, Prawo konkurencji, Warszawa 2013; *M. Kępiński, R. Szczepaniak*, O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji, PiP 2000, Nr 3; *A. Kidyba*, Galimatias z przedsiębiorcami, Rzeczpospolita z 18.6.2003 r.; *E. Knosala*, Zarys nauki administracji, Kraków 2005; *T. Knypl*, Podmiotowy zakres ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Rej. 1998, Nr 3; *tenże*, Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej

konkurencji. Komentarz, Sopot 1995; *T. Kocowski*, w: *A. Borkowski i in.*, Administracyjne prawo gospodarcze, Wrocław 2009; *K. Kohutek*, w: *M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster*, Swoboda działalności gospodarczej, Lex 2005; *F. Koneczny*, Rozwój moralności, Lublin 1938; *C. Kosikowski*, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, PiP 2001, Nr 4; *tenże*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 1994; *tenże*, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2011, 2013; *S. Kowalczyk*, Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej, Lublin 2005; *tenże*, Solidarność jako zasada życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II, Annales. Etyka w życiu gospodarczym 2011, vol. 14, Nr 1; *M. Kowalski*, Nadużycie prawa do informacji publicznej, ZNSA 2016, Nr 2; *A. Kozak*, Granice prawniczej władzy dyskrecjonalnej, Wrocław 2002; *A. Krauss, F. Zoll*, Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Poznań 1929; *J. Krucina*, Wokół wartości najwyższych, Wrocław 1996; *M. Kruk*, Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: *M. Zubik* (red.), Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006; *L. Leszczyński*, Funkcje klauzul odsyłających, a model ich tworzenia w systemie prawa, PiP 2000, Nr 7; *tenże*, Tworzenie generalnych klauzul odsyłających, Lublin 2000; *L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski*, w: System PrAdm, t. 4; *F. Longchamps*, Z problemów poznania prawa, Wrocław 1968; *F. Longchamps de Bérier*, Nadużycie prawa w świetle rzymskiego prawa prywatnego, Wrocław 2004; *tenże*, W poszukiwaniu prawa naturalnego? Doświadczenia historyczne co do nadużycia prawa w dziedzinie prawa prywatnego, w: *P. Dardziński, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki* (red.), Prawo naturalne – natura prawa, Warszawa 2011; *G. Lubeńczuk*, Nabycie i utrata statusu prawnego przedsiębiorcy, Studenckie Zeszyty Naukowe 2018, Nr 36; *W. Łączkowski*, Prawo publiczne a katolicka nauka społeczna, w: Prawo obowiązujące w Polsce w świetle katolickiej nauki społecznej, Warszawa 1991; *E. Łętowska*, Kilka uwag o praktyce wykładni, KPP 2002, Nr 1; *taż*, Prawo umów konsumenckich, Warszawa 1999; *taż*, W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej, PiP 1999, Nr 7; *M. Matczak*, Teoria precedensu czy teoria cytowań? Uwagi o praktyce odwołań do wcześniejszych przeceń sądowych w świetle teorii wielokrotnych ugruntowań, w: *A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski* (red.), Precedens w polskim systemie prawnym, Warszawa 2010; *J.S. Mill*, O wolności, Warszawa 1959; *J. Mojak*, Bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom dłużnika, MoP 2011, Nr 11; *A. Mokrysz-Olszyńska*, Dobre obyczaje w działalności gospodarczej, KPP 2004, Nr 1; *taż*, Niemieckie prawo o reklamie porównawczej w świetle dyrektywy 97/55 WE z dnia 6 października

1997 r., KPP 1999, Nr 2; *L. Morawski*, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010; *M. Namysłowska*, Czarna lista nieuczciwych praktyk handlowych a granice prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji w Unii Europejskiej. Analiza prawnoporównawcza, Warszawa 2014; *J.P. Naworski*, Przedsiębiorca w polskim prawie cywilnym (materialnym i procesowym) de lege lata i de lege ferenda, Toruń 2011; *Z. Niewiadomski*, Planowanie przestrzenne, Zarys systemu, Warszawa 2003; *F. Nitecki*, Idea solidarności w nauczaniu Jana Pawła II, Chrześcijanin w Świecie 1989, Nr 1(184); *M. Novak*, Free and the Common Good, Madison Books, Lauham–New York–London 1989, za: Poza ekonomią, poza polityką, Znak 1994, Nr 6; *E. Nowińska*, Niektóre prawne aspekty działalności reklamowej, PUG 1992, Nr 7/9; *taż*, Zwalczanie nieuczciwej reklamy. Zagadnienia cywilnoprawne, Kraków 2002; *E. Nowińska*, *D. Kasprzycki* (red.), Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji, Kraków 2012; *E. Nowińska*, *R. Skubisz*, Reklama porównawcza, PiP 1995, Nr 5; *E. Nowińska*, *E. Traple*, Prawo reklamy, Kraków 1994; *E. Nowińska*, *M. du Vall*, Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 2006, 2008; *ciż*, Reklama a informacja w komunikacji rynkowej, ZNUJ Prace z Wynalazczości i Ochrony Intelektualnej 2001, Nr 77; *J. Odachowski*, Ciągłość działalności gospodarczej, Głosa 2003, Nr 10; Papiaska Rada Iustitia et Pax, Kompendium nauki społecznej Kościoła, Kielce 2005, Nr 192–195; *J. Parchomiuk*, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, Warszawa 2018; *P. van Parijs*, Evolutionary Explanation in the Social Science: An Emerging Paradigm, Rowman and Littlefield, Totowa, New Jersey 1981; *M. Pietraszewski*, Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego?, PPH 2010, Nr 4; *Platon*, Prawa, przeł. i oprac. *M. Maykowska*, Warszawa 1960; *P. Podrecki*, Naśladownictwo w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w: Dziesięć lat ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, MoP 2003, Nr 21; *K. Popper*, Objective Knowledge: An Evolutionary Approach, Clarendon Press, Oxford 1979; *K. Popper*, *J. Eccles*, The Self and Its Brain, New York: Springer International 1977; *A. Powatowski*, Działalność gospodarza i jej cechy, w: *A. Dobaczewska*, *A. Powatowski*, *H. Wolska*, Nowe prawo przedsiębiorców, Warszawa 2018; *tenże*, Działalność gospodarza w ujęciu przedmiotowym, w: *A. Dobaczewska*, *A. Powatowski*, *H. Wolska*, Nowe prawo przedsiębiorców, Warszawa 2018; *A. Powatowski* (red.), Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2009; *J. Preussner-Zamorska*, Aksjologiczne uwarunkowania reklamy, ZNUJ Prace z Wynalazczości i Ochrony Intelektualnej 1993, Nr 62; *taż*, Problematyka klauzul generalnych na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Klauzula dobrych obyczajów w art. 16, KPP 1998,

Nr 4; *taż*, Uwagi na temat zakazu reklamowania wolnych zawodów, Rej. 1994, Nr 3; Projekty konstytucyjne 1989–1991, oprac. *M. Kallus*, Warszawa 1992; *U. Promińska*, w: *W.J. Katner* (red.), Prawo cywilne i handlowe w zarysie, Kraków 2006; *T. Rabska*, Jakie prawo gospodarcze? Próba odpowiedzi, RPEiS 1993, Nr 1; *G. Radnitzky, W.W. Bartley*, Evolutionary Epistemology, Rationality and the Sociology of Knowledge, La Salle, Illinois: Open Court 1987; *Z. Radwański*, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 1993, 2007; *A. Rdzanek*, Uczciwość w miejsce dobrych obyczajów. Niemiecka ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Europejski Przegląd Prawa 2005, Nr 6; *M. Romanowicz*, Argument z autorytetu w dyskursie sądowym – próba wyjaśnienia, w: *T. Stawecki, J. Winczorek* (red.), Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, Warszawa 2014; *M. Romanowski* (red.), Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, Warszawa 2017; *S. Rudnicki*, Reklama sprzeczna z dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka, MoP 1996, Nr 1; *E. Rutkowska-Tomaszewska*, Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych, Warszawa 2017; *M. Saffjan*, Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), PiP 1990, Nr 11; *tenże*, Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP, PiP 1999, Nr 4; *P. Sarnecki*, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 1999; *F. Schauer*, Why Precedent in Law (and Elsewhere) Is Not Totally (or Even Substantially) About Analogy, w: *C. Dahlman, E. Feteris* (red.), Legal Argumentation Theory: Cross-Disciplinary Perspective, Springer 2013; *M. Sieradzka*, Reklama porównawcza i dostosowanie polskich regulacji prawnych do dyrektywy Nr 97/55/WE, Rej. 2006, Nr 11; *taż*, Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz, Warszawa 2008; *M. Sieradzka, M. Zdyb*, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Lex 2013; *R. Skubisz, R. Sagan*, Prawo reklamy, Lublin 1998; *R. Skubisz, I. Wiszniewska*, Środki zapobiegania nieuczciwej reklamie w projekcie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, PiP 1992, Nr 4; *A. Smith*, Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, t. 2, Warszawa 1954; *D. Staudenmayer*, The Place of consumer contract law with the process on European contract law, Journal of Consumer Policy 2004, Nr 27; *R. Stefanicki*, Dobre obyczaje w prawie polskim, PPH 2002, Nr 5; *tenże*, Klauzula dobrych obyczajów jako kluczowa konstrukcja w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Prawo Spółek 2000, Nr 7–8; *tenże*, Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej. Dyrektywa 2005/29/WE, Warszawa 2007; *tenże*, Prawna kwalifikacja reklamy, Prawo Spółek 2001, Nr 5;

*tenże*, Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz, Warszawa 2009; *J. Stelmach*, Współczesna filozofia interpretacji prawniczej, Kraków 1995; *J. Stelmach, B. Brożek*, Metody prawnicze, Kraków 2004; *M. Stirner*, L'Unité et sa propriété, *J.J. Pauvert* (red.), Paris 1960; *K. Stoga*, Działalność gospodarza przedsiębiorców i osób zagranicznych, Warszawa 2001; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2007; *F. Studnicki*, Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy, Kraków 1949; *W. Szpringer*, Ochrona klienta usług bankowych w Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2012; *A. Szwaja* (red.), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 1994; *M. Szydło*, Moment czasowy podjęcia działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, w: *M. Sieradzka, M. Szydło, M. Zdyb*, Nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, MoP – dodatek 2009, Nr 17; *tenże*, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, Przegląd Sądowy 2002, Nr 7–8; *tenże*, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005; *J. Świątkiewicz*, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Warszawa 2007; *W. Taras*, Prawny obowiązek informowania obywateli przez organ administracji państwowej, PiP 1988, Nr 1; *A. Tomaszek*, Dobre obyczaje czy zasady współżycia społecznego, Rzeczpospolita z 21.11.1997 r., Nr 271; *tenże*, Dobre obyczaje w działalności gospodarczej, Pal. 1997, Nr 9–10; *tenże*, Nieuczciwa reklama. Uregulowania w nowej ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Pal. 1993, Nr 11; *E. Traple*, Stosunek czynu nieuczciwej konkurencji do praw własności intelektualnej, w: *J. Barta* (red.) Zagadnienia nieuczciwej konkurencji, ZNUJ 2001, Nr 77 (dodatek specjalny); *A. Walaszek-Pyziół*, Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, PUG 1999, Nr 5; *taż*, Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne, Kraków 1994; *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska* (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018; *A. Wołoszyn-Cichocka, G. Lubeńczuk*, Działalność lecznicza – pojęcie oraz formy i zasady wykonywania, Studia Iudica Lublinensia 2014, Nr 23; *Ł. Wściubiak*, Dobre obyczaje w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, PPH 2007, Nr 11; *A. Wolter*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1986; *J. Wróblewski*, Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1989; *M. Wyrzykowski*, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986; *J. Zakolska*, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008; *M. Zdyb*, Administracyjne prawo gospodarcze (reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej), w: *J. Szreniawski* (red.), Prawo administracyjne. Część szczegółowa, Bydgoszcz 1997; *tenże*, Administrative Limitations to Economic Activity, Polish Legal Journal 1996, no 1; *tenże*, Aksjolo-

giczne podstawy ochrony zdrowia, w: *J. Pacian* (red.), Prawna ochrona zdrowia pacjenta, Warszawa 2017; *tenże*, Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP, w: *F. Rymarz, A. Jankiewicz* (red.), Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001; *tenże*, Drogi i bezdroża państwa prawnego, w: *T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz* (red.), Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999; *tenże*, Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego, w: *J. Jagielski, M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne dziś i jutro, Warszawa 2018; *tenże*, Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ładu publicznego, w: *E. Kruk, G. Lubińczuk, M. Zdyb* (red.), Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego, Warszawa 2018; *tenże*, Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: *W. Lis, A. Balicki* (red.), Normatywny wymiar godności człowieka, Lublin 2012; *tenże*, Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów, w: Problemy prawa publicznego, Annales UMCS Sectio G, vol. XL, 1993; *tenże*, Istota decyzji, Lublin 1993; *tenże*, Istota prawa własności, w: System PrAdm, t. 7, 2017; *tenże*, Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej, Bydgoszcz 1997; *tenże*, Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa, w: *J. Supernat* (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009; *tenże*, Kształtowanie standardów demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, w: Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia sądownictwa administracyjnego w Lublinie, Lublin 2013; *tenże*, Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego, w: *M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora* (red.), Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne, Warszawa 2014; *tenże*, Państwo prawa w perspektywie zasłóci historycznych oraz dokonujących się zmian, w: *S. Fundowicz* (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, t. I, Lublin 1999; *tenże*, Pewność prawa, TeKa Komisji Prawniczej 2018, t. XI; *tenże*, Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, MoP 2018, Nr 13 (dodatek specjalny); *tenże*, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991; *tenże*, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 2000; *tenże*, Publiczne prawo gospodarcze, Kraków 1997; *tenże*, Publiczne prawo gospodarcze, Lublin 1995; *tenże*, Służba publiczna, w: Prawość i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, Lublin 2003; *tenże*, System

mowe obowiązki Państwa w zakresie poszukiwania optymalnego modelu odpowiedzialności związanej z ochroną zdrowia. Zagadnienia podstawowe, w: *M. Zdyb, E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka* (red.), *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, Warszawa 2018; *tenże*, Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, *Rej.* 1997, Nr 5; *tenże*, Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa, w: *M. Zubik* (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006; *tenże*, Wolność prowadzenia działalności gospodarczej w perspektywie ładu publicznego w państwie, *Rocznik Naukowy WSSS* 1995; *tenże*, Wolność słowa. Podstawowe dylematy, w: *W. Lis, Z. Husak* (red.), *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, Toruń 2011; *tenże*, Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne, w: *D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski* (red.), *Amicus homini et defensor iustitiae (Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości)*. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, Lublin 2010; *tenże*, Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze, t. 1, Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny, Warszawa 2008; *tenże*, Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze, t. 2, Prawo bankowe. Obrót instrumentami finansowymi. Fundusze inwestycyjne. Ochrona konkurencji, Warszawa 2008; *tenże*, Współczesne aksjologiczne dylematy realizacji prawa do ochrony zdrowia przez władze publiczne i odpowiedzialności z tym związanej, w: *M. Zdyb, E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka* (red.), *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, Warszawa 2018; *tenże*, w: *M. Sieradzka, M. Zdyb* (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. Komentarz, *Lex* 2016; *M. Zdyb, M. Sieradzka*, Interpretacja treści klauzuli generalnej pojęcia czynu nieuczciwej konkurencji, *PPH* 2011, Nr 12; *M. Zdyb, M. Sieradzka* (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Komentarz, Warszawa 2013; *M. Zdyb, M. Sieradzka* (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. Komentarz, Warszawa 2011; *M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora* (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego*. Aspekty materialnoprawne, Warszawa 2014; *M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Munczewski*, Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa, *RPEiS* 2009, Nr 4; *M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski*, Klaryfikacyjność i derywacyjność w integracji polskiej teorii wykładni prawa, *RPEiS* 2011, Nr 2; *Z. Ziemiński*, Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych, *PiP* 1989, Nr 3; *M. Zirk-Sadowski*, Prawo a uczestniczenie w kulturze, *Łódź* 1998; *tenże*, Uczestniczenie prawników w kulturze, *PiP* 2002, Nr 9; *A. Zoll*, Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie, w: *K. Grajewski, J. Warylewski* (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki



prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk 19–20 czerwca, Warszawa 2006; *tenże*, Koszty złej regulacji wpływają nie tylko na sferę gospodarczą, w: Reforma procesu stanowienia prawa, Zeszyty BRE Bank-CASE 2004, Nr 72.

## Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

**Ustawa określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie.**

### Spis treści

	Nb
1. Uwagi ogólne . . . . .	1
2. Cel ustawy . . . . .	2
3. Tytuł ustawy . . . . .	3
4. Zakres przedmiotowy wcześniejszych ustaw dotyczących działalności gospodarczej . . . . .	4
5. Zakres przedmiotowy ustawy . . . . .	5
6. Zadania organów administracji publicznej . . . . .	6

**1. Uwagi ogólne.** W ciągu 100 lat od odzyskania przez Polskę 1 niepodległości obowiązywało w Polsce 5 aktów rangi ustawowej, które uznać można za regulacje wiodące w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Regulacje te, z jednej strony, deklarowały wolność gospodarczą, a z drugiej, określały granice tej wolności. Stąd można je uznać za akty normatywne wiodące, stanowiące swoistego rodzaju drogowskazy dla kształtowania ładu gospodarczego w Polsce i dla określenia znaczenia organów państwa (głównie organów administracji publicznej) dla ochrony wolności gospodarczej, a jednocześnie wskazania standardów jej realizacji. W takim stanie rzeczy wolność gospodarcza jest nie tyle czymś nadanym, co zadaniem. Oznacza to, że wolność gospodarcza jest wprawdzie wartością fundamentalną, ale jak wszystkie prawa i wolności nie jest wartością absolutną, ponieważ współlistnieje z innymi wartościami. Takie współlistnienie

rodzi konieczność uwzględnienia podstawowych wartości ładu prawnego, w tym dobra wspólnego, godności człowieka oraz innych fundamentalnych praw i wolności.

Na wiodący charakter PrPrzed wskazuje wyraźnie art. 1 tej ustawy, w którym stwierdza się, że określa ona „zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”, co w gruncie rzeczy oznacza, że PrPrzed dotyczy działalności gospodarczej w ogóle, a nie tylko jakichś konkretnych przejawów tej działalności. W tym sensie jej zakres jest szerszy od ustaw kodeksowych, w tym także KC oraz KSH. Istotnym elementem wskazującym na wiodący charakter komentowanej ustawy jest także uregulowanie w niej kluczowych zasad oraz identyfikacja podstawowych wartości i aksjologicznych podstaw prawa. Ważne znaczenie ma niewątpliwie w tej materii położenie szczególnego nacisku na publicznoprawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej.

Pełną aktualność w tym zakresie zachowała teza głoszona przed wielu laty przez *T. Rabską*, że przedmiotem publicznego prawa gospodarczego „(. . .) są funkcje państwa w sferze gospodarczej i wszystkie konsekwencje prawne ich sprawowania. Prawo to obejmuje sferę stosunków prawnych, która wypełnia przestrzeń między organami Państwa a podmiotami gospodarczymi a która jest regulowana w trybie administracyjnym. Przy czym podmioty gospodarcze nie są tylko adresatami działań organów Państwa, ale przede wszystkim ich inicjatorami (wnioskodawcami). Ta sfera stosunków obejmuje zatem nie tylko zadania i kompetencje organów państwowych oraz mechanizmy podejmowania przez te organy decyzji (czy innych aktów prawnych), ale przede wszystkim prawa i obowiązki podmiotów gospodarczych, ich gwarancje, warunki realizacji oraz formy ich prawnej ochrony wobec działań organów Państwa i innych podmiotów gospodarczych w zakresie podejmowania przez nie działalności gospodarczej” (*T. Rabska*, *Jakie prawo gospodarcze?*, s. 21).

- 2 2. **Cel ustawy.** Nie ulega wątpliwości, że cel ustawy znajduje swoje najpełniejsze odzwierciedlenie w uzasadnieniu jej projektu. Projektodawcy zwrócili w nim uwagę na doniosłe znaczenie

SwobDziałGospU, która w ich przekonaniu miała ważne znaczenie na progu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, spełniając przez 14 lat rolę fundamentu publicznego prawa gospodarczego oraz zapewniając konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Nowe realia wymusiły jednak potrzebę uwzględnienia nowych wyzwań związanych z działalnością gospodarczą.

W art. 1 PrPrzed ustawodawca określił zakres regulacji, kierując się z pewnością potrzebą zwrócenia uwagi na znaczenie państwa w warunkach stosowania podstawowych zasad gospodarki rynkowej oraz na znaczenie władztwa publicznego w nowej rzeczywistości gospodarczej, co było istotne także z uwagi na fakt uregulowania w ustawie nowych instytucji i zagadnień dotyczących małych i średnich przedsiębiorców, prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych, a także ukształtowanie Systemu Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i „instytucji pojedynczego punktu kontaktowego dla przedsiębiorców” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 5).

W uzasadnieniu podkreśla się, że: „Na tym tle projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców jawi się jako akt prawny, który ma w sposób spójny, całościowy i konsekwentny uregulować w Polsce ogólne zasady oraz reguły podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej; projekt ten ma przy tym zawierać jedynie takie regulacje, które są rzeczywiście niezbędne dla instytucjonalnego wzmocnienia gwarancji wolności działalności gospodarczej oraz które będą dawały przedsiębiorcom wiarygodną i autorytatywną informację o ich rudymenarnych prawach i obowiązkach w ich stosunkach z organami władzy publicznej i innymi podmiotami prawa, w tym z innymi przedsiębiorcami oraz konsumentami. Równocześnie uznano, że cały szereg innych jeszcze instytucji lub regulacji prawnych związanych z działalnością gospodarczą z powodzeniem może zostać uregulowanych w ustawach odrębnych, tworzących razem z ustawą – Prawo przedsiębiorców tzw. Konstytucję Biznesu. W ten sposób ustawa – Prawo przedsiębiorców uzyska charakter aktu prawnego o charakterze bardziej czytelnym, przejrzystym i kompaktowym niż

ma to miejsce w przypadku u.s.d.g. [SwobDziałGospU – przyp. red.], dzięki czemu m.in. łatwiej jej będzie utrzymać w przyszłości prymat nad innymi ustawami regulującymi problematykę działalności gospodarczej” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 2–3).

- 3 3. Tytuł ustawy.** Ustawom (aktom normatywnym rangi ustawowej), które odgrywały wiodącą rolę w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, próbowano czasem przypisywać rolę zbliżoną do tej, którą spełniają różnego rodzaju kodeksy. Takie podejście nie wydaje się w pełni zasadne, przede wszystkim dlatego, że kodeksami z reguły określa się te ustawy, które w sposób w miarę zupełny realizują funkcję regulacyjną w odniesieniu do jakiejś ważnej, całościowo regulowanej materii normatywnej. Niewątpliwie ze względu na naturę tego typu regulacji jest to możliwe np. w odniesieniu do prawa cywilnego, postępowania cywilnego, prawa karnego, postępowania karnego, prawa pracy, postępowania administracyjnego i być może kilku jeszcze sfer prawa. Nie jest to jednak możliwe w odniesieniu do prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, i to z kilku względów, w tym m.in. dlatego, że problematyka, która mieści się w ramach tej gałęzi prawa, jest bardzo zróżnicowana, co powoduje, iż bardzo trudno jest ją ująć i uregulować w ramach jednej ustawy. Prawo publiczne ma bowiem wyjątkowo zróżnicowaną naturę i jedna ustawa byłaby zlepkiem przypadkowo powiązanych ze sobą regulacji o charakterze normatywnym.

Akt normatywny tego rodzaju musiałby regulować zagadnienia dość różnorodne, posiadające swoją specyfikę i złożoną naturę, bo taką mają np. regulacje prawne z zakresu reglamentacji działalności gospodarczej (koncesji, zezwoleń, działalności regulowanej), ochrony konkurencji i konsumentów, zwalczania nieuczciwej konkurencji i nieuczciwych praktyk rynkowych, zakazów konkurencji, własności przemysłowej i intelektualnej, ochrony znaków towarowych, zamówień publicznych, prawa bankowego, działalności różnych instytucji finansowych, działalności rynku kapitałowego, obrotu papierami wartościowymi i innymi instrumentami finansowymi, funduszy inwestycyjnych, działalności ubezpieczeniowej,

handlu zagranicznego, obrotu towarowego z zagranicą, prawa daninowego (w tym prawa podatkowego i prawa celnego), różnego rodzaju ograniczeń o charakterze policyjno-administracyjnym, ochrony zasobów naturalnych, ochrony przyrody, wód i powietrza, planowania przestrzennego (w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), publicznoprawnych aspektów zapobiegania przestępstwom przeciw obrotowi gospodarczemu (w tym praniu pieniędzy, działaniom na szkodę wierzycieli, pozornemu bankructwu, przestępstwom asekuracyjnym) itd. Z tych też względów w PrPrzed ustawodawca słusznie przyjął aksjologiczną formułę regulacji, zakładającą wskazanie kluczowych zasad, praw i wolności oraz wartości o wymiarze konstytucyjnym, uniwersalnym i aksjomatycznym.

Za trafne należy uznać przyjęcie takiej, a nie innej nazwy ustawy. Wskazuje ona bowiem wyraźnie, które podmioty prawne mają być beneficjentami rozwiązań prawnych zawartych w ustawie oraz na to, że na państwie ciąży obowiązek troski o bezpieczeństwo prawne w tym zakresie oraz zabezpieczenie ładu gospodarczego.

W tym kontekście jest celowe – co wydaje się uczynił ustawodawca w PrPrzed – rozróżnienie pojęć „przepis prawny” i „prawo” („norma prawna”). Wykładni i operacjom myślowym podlegać będą przepisy prawne zawarte w konkretnych jednostkach redakcyjnych aktu normatywnego (artykułe, ustępie, paragrafie itd.). Prawem zaś jest norma prawna powstała w wyniku zabiegów interpretacyjnych i jako taka jest uwikłana w cały system wartości społecznych, tworzących podstawy funkcjonowania określonej wspólnoty. Doświadczenia prawne związane z istnieniem normy prawnej obejmują m.in. społeczny kontekst funkcjonowania i działania prawa, realia normatywne, praktykę związaną ze stosowaniem i oceną prawa oraz uwarunkowania natury aksjologicznej.

Normy prawne, na podstawie których mają działać organy państwa i których powinny one przestrzegać, to nie tylko „czyste normy prawne” w postaci, w jakiej ujmują je pozytywiści (normatywiści), ale i zarazem „ta całość społeczna, która ustanawia je”, innymi słowy, życie prawne. Przy skrajnie formalistycznej formule państwa prawnego nie dostrzega się, że każda norma prawna

ma jak gdyby dwie strony: esencjalną, związaną z literalnym brzmieniem przepisów prawnych oraz egzystencjalną, powstającą w nawiązaniu do: a) aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawa, naturalnego porządku rzeczy (prawa naturalnego), zasad sprawiedliwości, prawości woli, świadomości prawnej itd.; b) okoliczności faktycznych, do których prawo odnosi się; c) norm, reguł i zasad pozasystemowych będących następstwem rozwoju cywilizacyjnego (normy i normatywy techniczne, normy wiedzy, zasady prakseologiczne itd.); d) praktyki stosowania prawa (m.in. orzecznictwa); e) poglądów doktryny (*M. Zdyb*, Prawny interes jednostki, s. 231–232).

Relacji prawo – wolność nie da się rozdzielić, zwłaszcza gdy chodzi o prawa i wolności fundamentalne. Każde prawo i wolność tego typu stanowią wartość samą w sobie, mającą wymiar normatywy, ale także wymiar ekonomiczny i moralny. Dlatego TK w jednym z wyroków orzekł, że: „Nikt nie może czerpać korzyści z zachowań niezgodnych z prawem i zachowań niemoralnych. Roszczenia w stosunku do państwa nie powinny i nie mogą czerpać swojego źródła ze stanu prawnego, który ukształtowany został z naruszeniem obowiązującego i niekwestionowanego prawa (...). Naprawianie prawa nie może prowadzić w żadnym wypadku do legitymizowania zachowań nieetycznych lub naruszających prawo” (zob. wyr. TK z 10.12.2002 r., P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 91).

Można w związku z tym powiedzieć, że – w dzisiejszym świecie, o ile prawo pojmujemy jako sztukę tego co rozropne, racjonalne, sprawiedliwe i słuszne – jesteśmy wolni od prawa. Jednakże zadaniem organów państwa, przedsiębiorców, a także obywateli jest poszukiwanie optymalnej treści prawa. W tym kontekście zasadne jest odwołanie się do zapisanych w Ewangelii według św. Łukasza słów Jezusa z kazania na Górze: „Nie sądzcie, że przyszedłem znieść Prawo (...). Nie przyszedłem znieść, ale wypełnić”.

W takim stanie rzeczy wolność, także wolność gospodarcza, „(...) nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań, zarówno w sferze ekonomicznej, jak

i prawnej (...). Nie mogą powoływać się na brak wiedzy (...) ci, którzy ze względu na powierzone im zadania zobowiązani są do posiadania takiej wiedzy. Jeżeli tym wymaganiom nie czynią zadość, nie spełniają podstawowych wymagań w zakresie reguł gry rynkowej i prawnego obrotu gospodarczego. Prawo nie może chronić bezprawności, zwłaszcza tam gdzie wymagana jest podwyższona staranność. Przedsiębiorcy nie może chronić brak wiedzy o stanie własnego przedsiębiorstwa. Jeżeli przedsiębiorca nie jest w stanie należycie ocenić, czy istnieją podstawy do upadłości i czy prowadzone przez niego przedsiębiorstwo jest wypłacalne, to znaczy, że nie jest przygotowany do zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej. W takim kontekście uprawnione jest pozbawienie go prawa prowadzenia działalności gospodarczej” (zob. wyr. TK z 4.7.2001 r., P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50).

**4. Zakres przedmiotowy wcześniejszych ustaw dotyczących 4 działalności gospodarczej.** Zakres przedmiotowy obowiązujących w przeszłości ustaw regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej, uzależniony był w szerokim zakresie od realiów, w których one powstawały. Zasadne w związku z tym wydaje się przedstawienie struktury tych ustaw, żeby zrozumieć istotę dokonujących się przemian w sferze publicznego prawa gospodarczego, poczynając od pierwszego aktu normatywnego rangi ustawowej dotyczącego tej materii, a kończąc na PrPrzed.

Pierwszym aktem normatywnym, który regulował problem wolności gospodarczej w niepodległej Polsce, było PrPrzemR, wydane na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.3.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267) i ustawy z 2.8.1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. Nr 78, poz. 443). Rozporządzenie to – posiadające moc ustawy – porządkowało najważniejsze problemy związane z sytuacją związaną z odzyskaniem niepodległości i realizowaniem działalności gospodarczej w nowej rzeczywistości. Składało się ono z 10 działów: Dział I. Postanowienia zasadnicze (art. 1–6); Dział II. Przemysł ze stałą siedzibą (art. 7–44); Dział III. Przemysł okrężny (art. 45–59); Dział IV. Targi gminne

(art. 60–68); Dział V. Zrzeszenia przemysłowe oraz ich związki (art. 69–110); Dział VI. Uczniowie przemysłowi (art. 111–125); Dział VII. Postanowienia karne (art. 126–130); Dział VIII. Władze przemysłowe (art. 131–140); Dział IX. Rzemiosło (art. 141–194); Dział X. Postanowienia przejściowe i końcowe (art. 195–198).

Formalnie rozporządzenie to obowiązywało do 1972 r., kiedy to na podstawie art. 45 ustawy z 8.6.1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. Nr 23, poz. 164) zostało uchylone. W rzeczywistości straciło ono znaczenie prawne już w początkach PRL, a nawet jeszcze wcześniej, tj. w okresie okupacji niemieckiej.

Okres PRL i panowania władzy komunistycznej faktycznie rodziły konieczność otrzymania przyzwolenia na każdą działalność gospodarczą. Zmiana jakościowa w tym zakresie wiązała się z rozpoczęciem zmian ustrojowych w Polsce i przywróceniem zasady wolności gospodarczej łączącej się z uchwaleniem tzw. Ustawy Wilczka, tj. DziałGospU, która składała się z 8 rozdziałów: Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–12); Rozdział 2. Postępowanie ewidencyjne (art. 13–19); Rozdział 3. Koncesjonowanie działalności gospodarczej (art. 20–23); Rozdział 4. Przepisy szczególne (art. 24–25); Rozdział 4a. Zakaz konkurencji (art. 25a–25d); Rozdział 4b. Przepisy karne (art. 25e–25h); Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 26–46); Rozdział 6. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 47–54).

Kolejna ustawa, PrDziałGosp, wychodziła naprzeciw przygotowanym zmianom związanym z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Składała się z 11 rozdziałów: Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–6); Rozdział 2. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej (art. 7–13); Rozdział 3. Koncesjonowanie działalności gospodarczej (art. 14–26); Rozdział 4. Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej (art. 27–34); Rozdział 5. Oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych (art. 35–52); Rozdział 6. Mali i średni przedsiębiorcy (art. 53–56); Rozdział 7. Samorząd gospodarczy (art. 57–60); Rozdział 8. Zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej (art. 61–64); Rozdział 9. Przepisy karne (art. 65–67); Roz-



dział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 68–85); Rozdział 11. Przepisy szczególne, przejściowe i końcowe (art. 86–100).

W 2004 r., głównie w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, uchwalona została SwobDziałGospU. W jej skład weszły (po uwzględnieniu kilku nowelizacji): Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–13a); Rozdział 2. Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 14–22); Rozdział 2a. Pojedynczy punkt kontaktowy (art. 22a–22h); Rozdział 3. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (art. 23–45); Rozdział 4. Koncesje oraz regulowana działalność gospodarcza (art. 46–76); Rozdział 5. Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy (art. 77–84d); Rozdział 6. Oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych (art. 85–102); Rozdział 7. Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy (art. 103–110); Rozdział 8. Przepis końcowy (art. 111).

5. **Zakres przedmiotowy ustawy.** Dnia 6.3.2018 r. uchwalony został pakiet ustaw określonych mianem Konstytucji Biznesu, na który składa się 5 ustaw, tj.: ustawa – Prawo przedsiębiorców; ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorców; ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców; ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

„Niewątpliwie cały ten pakiet ustaw w znaczącym stopniu porządkuje ważne problemy, głównie w zakresie publicznego prawa gospodarczego. Niesie ze sobą szereg rozwiązań korzystnych z punktu widzenia działalności przedsiębiorców, chociaż nie zawsze w sposób jasny i precyzyjny wyrażonych” (*M. Zdyb, Podstawowe zasady*, s. 5). Nie jest moim zadaniem szczegółowe analizowanie tych problemów, albowiem będą one przedmiotem analiz zawartych w komentarzu do innych artykułów. W tym miejscu warto jednak zwrócić uwagę na pewne rozwiązania ze wszech miar zasadne. Dotyczy to np. włączenia do systemu prawa gospodarczego tzw. działalności nieewidencjonowanej, która

nie będzie traktowana jako działalność gospodarcza w rozumieniu PrPrzed, jednakże pod warunkiem, że przychody z niej wynikające nie przekroczą 50% minimalnego wynagrodzenia. Unika się w ten sposób wielu trudnych problemów prawnych i biurokratycznych. Słusznie ustawodawca wskazał też te dziedziny aktywności gospodarczej, do których nie stosuje się PrPrzed, przejmując rozwiązania zawarte w uchylonej SwobDziałGospU, częściowo je rozwijając i dookreślając. Interesujące i zachęcające do podjęcia działalności gospodarczej jest z pewnością także rozwiązanie przewidujące dla początkujących przedsiębiorców zwolnienia ze składek w pierwszych, początkowych 6 miesiącach ich działalności (*M. Zdyb*, Podstawowe zasady, s. 5). Te i inne zagadnienia tego rodzaju będą przedmiotem analiz w komentarzu do innych artykułów.

Prawo przedsiębiorców jest kluczowe w tzw. Konstytucji Biznesu. Ustawa ta składa się z 7 rozdziałów: Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–16); Rozdział 2. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej (art. 17–26); Rozdział 3. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej (art. 27–36); Rozdział 4. Reglamentacja działalności gospodarczej (art. 37–44); Rozdział 5. Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej (art. 45–65); Rozdział 6. Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania (art. 66–71); Rozdział 7. Przepis końcowy (art. 72).

Z punktu widzenia niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie będą miały rozważania dotyczące problemu kształtowania się aksjologicznych podstaw obowiązującego prawa dotyczącego działalności gospodarczej. Oznacza to wskazanie fundamentów ładu publicznego w tej materii. Stąd też na określenie treści wymienionych wyżej 5 ustaw w publicystyce i w obiegu powszechnym używa się określenia Konstytucja Biznesu. Takie określenie nie wydaje się adekwatne do charakteru tych regulacji. Stąd trafniejsze byłoby ewentualne odnośnienie takiego określenia do najważniejszej z tych ustaw, tj. PrPrzed, albowiem przede wszystkim w tej ustawie wskazane zostały podstawowe zasady i desygnaty ładu gospodarczego. Ustawodawca nie używa jednak określenia konstytucja (i słusznie),

ponieważ określenie takie przyjmuje się w odniesieniu do aktu normatywnego, który stanowi najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej, tworząc uniwersalne, a nie powiązane tylko z działalnością gospodarczą, prawa, wolności, zasady i standardy o charakterze ustrojowym.

Kluczowe niewątpliwie znaczenie dla aksjologicznych podstaw podjęcia, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej mają wyodrębnione zwłaszcza w rozdziale 1 ustawy takie zasady jak:

- 1) zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców,
- 2) zasada proporcjonalności,
- 3) zasada równości i niedyskryminacji,
- 4) zasada pewności prawa,
- 5) zasada praworządności,
- 6) zasada zrównoważonego rozwoju,
- 7) zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy,
- 8) zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy,
- 9) zasada *in dubio pro libertate* (zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawnych),
- 10) zasada uczciwości w zakresie konkurencji (także poszanowania dobrych obyczajów),
- 11) zasada zaufania do przedsiębiorcy,
- 12) zasada (w sposób odpowiedni rozumiana), że wszystko co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone,
- 13) zasada udzielania informacji itd.

Wskazane w PrPrzed zasady nie są nowe. Większość z nich znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP bezpośrednio albo pośrednio. Część z tych zasad została wyprowadzona z art. 2 Konstytucji RP, przyjmującego, że Rzeczypospolita jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Istotne wydaje się szczególnie zwrócenie uwagi na zasadę pewności prawa, co jest kluczowym elementem bezpieczeństwa prawnego. Właściwe podejście do tej zasady powinno wiązać się z eliminowaniem zjawiska nadmiernej relatywizacji

prawa, jego inflacji, nadmiaru prawa i regulacji prawnych, nie-spójności systemowej w sferze publicznego prawa gospodarczego, przestrzeganiem standardów w zakresie ochrony praw nabytych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, nadmiaru nowelizacji itd. Należy mieć nadzieję, że wprowadzenie tej zasady nie jest tylko odpowiedzią na oczekiwania społeczne w tym zakresie, ale że zasada ta – stosowana zarówno w zakresie tworzenia prawa, jak i jego stosowania, stanie się ważnym sprawdzianem wiarygodności państwa i zobowiązaniem do jej praktycznego stosowania. Ma ona normatywny znaczenie i przełożenie na treści wyprowadzone z Konstytucji RP.

Okoliczność, że część zasad została zapisana w Konstytucji RP albo z niej wyprowadzona przez TK, a następnie powtórzona w komentowanej ustawie, prowadzić powinna do przyjęcia (w razie wątpliwości) reguły, że zasady ustawowe powinny być interpretowane przez pryzmat ich pojmowania na gruncie Konstytucji RP. Pomieszczenie niektórych zasad w preambule wskazuje nie tylko na ich normatywny charakter, ale także na konieczność ich szczególnego traktowania.

Zakres przedmiotowy PrPrzed określony został przede wszystkim przez zdefiniowanie pojęcia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem różnych wyjątków od zasady. Stąd problematyka ta będzie przedmiotem komentarzy do odpowiednich przepisów PrPrzed.

- 6 6. Zadania organów administracji publicznej.** Gwarantem realizowania ładu gospodarczego oraz wolności gospodarczej jest ze swej natury państwo, działające przede wszystkim przez organy władzy publicznej, a w szczególności organy administracji rządowej i samorządowej, które w zakresie dotyczącym podjęcia, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej wskazane zostały nie tylko w PrPrzed i pozostałych czterech ustawach tzw. Konstytucji Biznesu, ale także w innych ustawach. W komentowanej ustawie pojawiły się nowe organy o kompetencjach odnoszących się do działalności gospodarczej. W art. 7 ust. 1 pkt 4 PrPrzed ustawodawca wprowadził pojęcie organu, którym wedle ustawodawcy jest „właściwy w sprawach podejmowania,

wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej organ administracji publicznej, inny organ władzy publicznej, z wyłączeniem sądów, a także organ samorządu zawodowego”. Niektóre z tych organów, niezależnie od organów wskazanych w PrPrzed, mogą mieć prawo czy też możliwość opracowania projektów stosownych aktów normatywnych. Wskazać tu można chociażby takie organy jak: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki itd.

Zakres zadań organów właściwych w sprawach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej jest dość szeroki. Zwraca się na to uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy, gdzie stwierdzono, że: „Zadeklarowana w Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej nakłada na władze publiczne szereg określonych rodzajowo obowiązków, ukierunkowanych ogólnie na zapewnienie jednostkom możliwie szerokiego zakresu swobody w dziedzinie gospodarowania oraz na zagwarantowanie jednostkom możliwości rzeczywistego korzystania z tej swobody. Do obowiązków władz publicznych implikowanych konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej należą w szczególności: 1) obowiązek powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność jednostek do wykonywania i do zaniechania wykonywania działalności gospodarczej; 2) obowiązek stworzenia jednostkom instytucjonalnych gwarancji dochodzenia ich praw i roszczeń na wypadek naruszenia przez państwo obowiązku powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji; 3) obowiązek zabezpieczenia wolności gospodarczej jednostek przed bezprawną ingerencją innych jednostek, a więc w relacjach horyzontalnych pomiędzy jednostkami; 4) obowiązek dokonywania pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej wspierających wykonywaną przez nich działalność gospodarczą” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 5).

Mając na uwadze zadania organów właściwych w sprawach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodar-

czej, zasadne wydaje się odwołanie do jeszcze jednego fragmentu uzasadnienia PrPrzed, w którym projektodawcy podkreślają, że: „Konstytucyjny obowiązek władz publicznych powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej ustawa – Prawo przedsiębiorców realizuje m.in. poprzez: a) wyrazne przypomnienie (podkreślenie) normatywnej zasady: «co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone» (art. 8 ustawy); b) uznanie wyjątkowości koncesji jako najbardziej ingerencyjnej formy reglamentacji działalności gospodarczej (art. 37 ust. 1 ustawy); c) nieuznaniowe zagwarantowanie dostępu do zezwoleń na działalność gospodarczą dla wszystkich przedsiębiorców, którzy spełniają wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia (art. 42 ustawy); d) ograniczenie liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej (art. 45–65 ustawy); e) nałożenie na podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, obowiązku dążenia do nakładania obciążeń publicznoprawnych jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia związanych z nimi celów (art. 67 pkt 1 ustawy)” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 5).

Mając na uwadze okoliczność, że organami właściwymi w sprawach podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej są co do zasady organy administracji publicznej, w postępowaniu przed tymi organami stosuje się (z odstępstwami przyjętymi w ustawach szczególnych) KPA, a w sprawach prawa daninowego (podatkowego) OrdPU. Z tej racji, że w postępowaniach tego typu mamy do czynienia ze sprawami natury administracyjnej, sądami właściwymi – co do zasady – są sądy administracyjne, tj. NSA i WSA. Odpowiednie zastosowanie w związku z tym znajdują: ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniach przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) i ustawa z 30.8.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).