

PRAWO GOSPODARCZE

Zagadnienia administracyjnoprawne

redakcja naukowa

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Krzysztof Glibowski

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Krzysztof Jaroszyński

Remigiusz Kaszubski, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

5. WYDANIE

PRAWO GOSPODARCZE

Zagadnienia administracyjnoprawne

redakcja naukowa

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Krzysztof Glibowski

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Krzysztof Jaroszyński

Remigiusz Kaszubski, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

5. WYDANIE

Stan prawny na 1 maja 2017 r.

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Sylwia Wiśniewska

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Poszczególne rozdziały napisali:

Cezary Banasiński – rozdziały: I–IV, VI, VII, X–XII

Hanna Gronkiewicz-Waltz – rozdział V

Krzysztof Jaroszyński – rozdział VIII

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Krzysztof Jaroszyński – rozdział IX

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Remigiusz Kaszubski,
Krzysztof Glibowski, Paweł Widawski – rozdział XIII

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-442-1
5. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Prawo administracyjne gospodarcze	19
1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy	19
2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego	22
Rozdział II	
Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę	28
1. Uwagi wstępne	28
2. Merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego	29
3. Liberalna autonomia gospodarcza	31
4. Interwencyjny porządek gospodarczy	33
5. Etatystyczna gospodarka planowa	35
Rozdział III	
Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego	38
1. Pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego	38
2. Społeczna gospodarka rynkowa	44
3. Gospodarstwo rodzinne	57
4. Zasada zrównoważonego rozwoju	64
5. Konstytucyjne wolności i prawa ekonomiczne	70
5.1. Uwagi ogólne	70
5.2. Konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej, ochrony własności oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu	72
5.2.1. Wolność gospodarcza	72
5.2.2. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	80
5.2.3. Gwarancja własności	83

5.3. Proporcjonalność i równość jako przesłanki dopuszczalności ingerencji państwa w wolność i prawa obywateli w sferze gospodarczej	90
5.3.1. Zasada proporcjonalności	91
5.3.2. Zasada równości	95

Rozdział IV

Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki	100
1. Uwagi ogólne	100
2. Administracja bezpośrednia w sprawach gospodarczych	102
3. Administracja pośrednia w sprawach gospodarczych	115

Rozdział V

Pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego	123
1. Funkcje banku centralnego	123
2. Autonomia banku centralnego	124
3. Instrumenty oddziaływania na banki	126
4. Formy prawne działania	127
5. Współpraca z Europejskim Bankiem Centralnym	128

Rozdział VI

Gospodarka komunalna	130
1. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	130
2. Istota gospodarki komunalnej	137
3. Zadania o charakterze użyteczności publicznej	143
4. Gospodarka komunalna wykonywana poza sferą użyteczności publicznej	149
5. Prawne formy wykonywania gospodarki komunalnej	153
5.1. Uwagi ogólne	153
5.2. Jednostki organizacyjne działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych	155
5.3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	157
5.4. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy	159

Rozdział VII

Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy	163
1. Samorząd gospodarczy	163
1.1. Pojęcie samorządu gospodarczego	163
1.2. Zadania samorządu gospodarczego	164
1.3. Podstawowe instytucje samorządu gospodarczego	166
1.3.1. Uwagi ogólne	166
1.3.2. Samorząd gospodarczy rzemiosła	167
1.3.3. Samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców	170

1.3.4. Izby gospodarcze działające na podstawie ustawy o izbach gospodarczych	171
1.3.5. Izby gospodarcze działające na podstawie przepisów szczególnych	173
1.3.6. Samorząd rolniczy	174
2. Samorząd zawodowy	176
2.1. Prawna konstrukcja samorządu zawodowego	176
2.2. Pojęcie zawodu zaufania publicznego	176
2.3. Charakter prawny samorządu zawodowego	178
2.4. Zakres władztwa publicznoprawnego samorządu zawodowego	180

Rozdział VIII

Funkcje administracji gospodarczej	184
1. Pojęcie funkcji administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa	184
2. Klasyfikacja funkcji administracji gospodarczej	190
2.1. Uwagi ogólne	190
2.2. Funkcja regulacyjna	194
2.3. Funkcja reglamentacyjna	198
2.3.1. Zagadnienia wprowadzające	198
2.3.2. Działalność reglamentowana w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej	201
2.3.3. Działalność koncesjonowana	207
2.3.4. Działalność wymagająca zezwolenia (licencji, zgody)	219
2.4. Funkcja nadzoru gospodarczego	222
2.5. Funkcja stymulacyjna	227

Rozdział IX

Przedsiębiorca	233
1. Pojęcie przedsiębiorcy w prawie publicznym	233
2. Definicja przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej	243
2.1. Przedsiębiorca	243
2.1.1. Uwagi ogólne	243
2.1.2. Osoby fizyczne	245
2.1.3. Osoby prawne	248
2.1.4. Jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną	252
2.2. Działanie we własnym imieniu	256
2.3. Działalność gospodarcza	258
2.3.1. Uwagi ogólne	258
2.3.2. Cel działalności gospodarczej	262
2.3.3. Przedmiot działalności gospodarczej	266
2.3.4. Działalność zawodowa	270
2.3.5. Sposób wykonywania działalności gospodarczej	272

2.4.	Klasyfikacja przedsiębiorców	275
2.4.1.	Uwagi ogólne	275
2.4.2.	Przedsiębiorcy zagraniczni	277
2.4.2.1.	Zagadnienia wprowadzające	277
2.4.2.2.	Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług	278
2.4.2.3.	Osoby zagraniczne i przedsiębiorcy zagraniczni	282
2.4.2.4.	Oddział przedsiębiorcy zagranicznego i przedstawicielstwo	290
2.4.3.	Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy	296
3.	Podstawowe prawa przedsiębiorcy	298
3.1.	Gwarancje wolności działalności gospodarczej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej	298
3.2.	Normy programowe	302
3.3.	Uprawnienia przedsiębiorcy	304
3.4.	Kontrola przedsiębiorcy	309
4.	Podstawowe obowiązki przedsiębiorcy	322
4.1.	Uwagi ogólne	322
4.2.	Obowiązki związane z podjęciem działalności gospodarczej	323
4.3.	Obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	330

Rozdział X

Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki	333
1. Pojęcie prywatyzacji i jej systematyka	333
2. Prywatyzacja gospodarki w Polsce	338
3. Gospodarowanie mieniem państwowym i jego prywatyzacja	341

Rozdział XI

Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)	346
1. Uwagi ogólne	346
2. Prawo antymonopolowe	347
2.1. Zagadnienia ogólne	347
2.2. Praktyki ograniczające konkurencję	353
2.3. Ochrona konkurencji w drodze przeciwdziałania nadmiernej koncentracji	364
2.4. Postępowanie w sprawach antymonopolowych	367
3. Prawo pomocy publicznej	382
3.1. Istota oraz podstawy prawne reglamentacji pomocy publicznej w gospodarce	382
3.2. Pojęcie pomocy publicznej i jej formy	384
3.2.1. Uwagi ogólne	384
3.2.2. Pomoc ze źródeł publicznych	385

3.2.3. Selektywne przysporzenie korzyści gospodarczych	385
3.3. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej	388
3.3.1. Zakłócenie konkurencji i jednoczesny wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy	389
3.3.2. Wyłączenia z mocy prawa (wyłączenia automatyczne)	390
3.3.3. Wyłączenia fakultatywne (pomoc potencjalnie dopuszczalna) .	391
3.3.4. Nadzór i monitorowanie pomocy publicznej	398
3.3.5. Postępowanie krajowe w sprawach pomocy publicznej	401

Rozdział XII

Publicznoprawne problemy ochrony konsumentów	405
1. Uwagi ogólne	405
2. Podstawy konstytucyjne ochrony konsumentów	407
3. Pojęcie konsumenta i jego ochrona	409
4. Organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów	413
5. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów	416
5.1. Uwagi wstępne	416
5.2. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów	418
5.3. Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji	420
5.4. Nieuczciwe praktyki rynkowe oraz czyny nieuczciwej konkurencji	421
5.5. Sprzedaż produktów finansowych niedopasowanych do potrzeb konsumenta	424
5.6. Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	425
5.7. Decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	429
6. Bezpieczeństwo produktów	431
7. Miejsce prawa ochrony konsumentów w systemie prawa	441

Rozdział XIII

Regulacja publicznoprawna rynku finansowego	443
1. Zakres regulacji prawnej	443
1.1. Stabilność finansowa	443
1.2. Zakres regulacji rynku bankowego	444
1.3. Zakres regulacji rynku ubezpieczeniowego	445
1.4. Zakres regulacji rynku kapitałowego	447
2. Podmioty działające na rynku finansowym	451
2.1. Pojęcie banku	451
2.2. Pojęcie zakładu ubezpieczeń	452
2.2.1. Uwagi ogólne	452

2.2.2.	Zakład ubezpieczeń	454
2.2.2.1.	Zakład ubezpieczeń działający w formie spółki akcyjnej	454
2.2.2.2.	Towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych	455
2.2.3.	Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej przez zakłady ubezpieczeń, których siedziba znajduje się poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej	456
2.3.	Podmioty działające na rynku kapitałowym	456
2.3.1.	Uwagi ogólne	456
2.3.2.	Giełda Papierów Wartościowych	457
2.3.3.	Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	457
2.3.4.	Domy maklerskie	458
2.3.5.	Fundusze inwestycyjne i emerytalne	459
2.3.5.1.	Uwagi wprowadzające	459
2.3.5.2.	Fundusze inwestycyjne	459
2.3.5.3.	Fundusze emerytalne	460
2.3.6.	Inne podmioty działające na rynku kapitałowym	461
3.	Tworzenie podmiotów działających na rynku finansowym	461
3.1.	Postępowanie przy tworzeniu banków	461
3.2.	Postępowanie przy tworzeniu zakładów ubezpieczeń	462
3.3.	Postępowanie przy tworzeniu domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych	465
4.	Gospodarka finansowa banków i zakładów ubezpieczeń	465
4.1.	Gospodarka finansowa banków	465
4.1.1.	Zakres regulacji	465
4.1.2.	Fundusze własne	466
4.1.3.	Płynność finansowa	466
4.1.4.	Adekwatność kapitałowa	466
4.1.5.	Limit koncentracji zaangażowań	467
4.1.6.	Postępowanie naprawcze. Likwidacja i upadłość banków	467
4.2.	Gospodarka finansowa zakładów ubezpieczeń	468
5.	Nadzór nad rynkami finansowymi	469
5.1.	Modele organizacyjne nadzoru nad rynkami finansowymi	469
5.2.	Komisja Nadzoru Finansowego	472
5.3.	Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru bankowego	479
5.4.	Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego	480
5.5.	Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru nad rynkiem kapitałowym	480
5.6.	Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji podmiotów działających na rynku finansowym	482
5.6.1.	Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji banków	482
5.6.2.	Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji zakładów ubezpieczeniowych	484

5.6.3. Nadzór nad przepływami znaczących pakietów akcji na rynku kapitałowym	485
5.7. Nadzór makroostrożnościowy	485
6. Systemy gwarancyjne na rynku finansowym	487
6.1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny	487
6.2. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny	494
6.3. System rekompensat administrowany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	496
7. Inne środki ingerencji państwa na rynku finansowym w celu ochrony interesu publicznego	496
7.1. Wyłączenia tajemnicy bankowej	496
7.2. Regulacja pośrednictwa ubezpieczeniowego	498
7.3. System ubezpieczeń obowiązkowych	501
7.4. Podstawowe zasady oferty publicznej papierów wartościowych	502
7.5. Obowiązki informacyjne	503
Bibliografia	505
Skorowidz	515
Autorzy	527

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1578)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 573 ze zm.)
- u.o.b.p. – ustawa z 12.12.2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2016 r. poz. 2047 ze zm.)
- u.o.k.k., ustawa antymonopolowa – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 229)
- u.p.n.p.r. – ustawa z 23.08.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 3 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)

u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.o.z.	–	ustawa z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2016 r. poz. 655 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
ustawa o BFG	–	ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. poz. 996 ze zm.)
ustawa o NBP	–	ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ECR	–	European Court Reports
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

Czasopisma

EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
GP	–	Gazeta Prawna
KPP	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPE	–	Przegląd Prawa Europejskiego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Gosp.	–	Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny

Inne

BFG	–	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
CEIDG	–	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
EBA	–	Europejski Organ Nadzoru Bankowego
EBC	–	Europejski Bank Centralny (European Central Bank)
EFTA	–	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
EIOPA	–	Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority)
EOG	–	Europejski Obszar Gospodarczy
EFRROW	–	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
ESBC	–	Europejski System Banków Centralnych
ESMA	–	Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority)
ESPI	–	Elektroniczny System Przekazywania Informacji
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
GPW	–	Giełda Papierów Wartościowych
IH	–	Inspekcja Handlowa
KDPW	–	Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
KNB	–	Komisja Nadzoru Bankowego
KNF	–	Komisja Nadzoru Finansowego

MOP	–	Międzynarodowa Organizacja Pracy
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NFI	–	Narodowy Fundusz Inwestycyjny
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	–	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
PKD	–	Polska Klasyfikacja Działalności
PKWiU	–	Polska Klasyfikacja WYROBÓW I USŁUG
SA	–	sąd apelacyjny
SKOK	–	spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa
SN	–	Sąd Najwyższy
SOKiK	–	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UKE	–	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	–	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	–	Urząd Regulacji Energetyki
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Oddawana do rąk Czytelnika praca *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne* jest nowym wydaniem podręcznika akademickiego, uwzględniającym zmiany w przepisach dotyczących szeroko rozumianej działalności gospodarczej, jakie zaistniały od poprzedniej edycji. Stąd niniejsza książka różni się od poprzednich wydań.

Podręcznik został przygotowany w Zakładzie Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, kierowanym przez profesor Hannę Gronkiewicz-Waltz.

Przygotowując niniejszą publikację, zespół Autorów dążył do przekazania nie tylko teoretycznej wiedzy prawniczej, lecz także ogromu praktycznych doświadczeń. Pod tym względem zespół jest unikatowy. W jego skład wchodziły osoby o wielkim doświadczeniu praktycznym – w tym była Prezes NBP, potem wiceprezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, a obecnie Prezydent m.st. Warszawy; były prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; były prezes Urzędu Transportu Kolejowego; były prezes Rady Giełdy Papierów Wartościowych i partner międzynarodowych kancelarii prawniczych Weil, Gotshal & Manges, a następnie Linklaters; dyrektor w Związku Banków Polskich itd. Wszyscy Autorzy, obok uznanej pozycji akademickiej, mają rozległe doświadczenie z praktyki życia gospodarczego, co przy nauczaniu tego właśnie przedmiotu jest bardzo istotne.

Książka niniejsza jest przeznaczona przede wszystkim dla studentów studiów prawnych do nauki przedmiotu nazywanego w programach nauczania wydziałów prawa publicznym prawem gospodarczym albo też administracyjnym prawem gospodarczym. Obie te nazwy bywają używane wymiennie i oznaczają ten sam przedmiot – za granicą również określane dwiema nazwami: *droit public économique* lub *droit administratif économique*, *öffentliche Wirtschaftsrecht* lub *Wirtschaftsverwaltungsrecht* czy *public business law* – o kluczowym znaczeniu dla współczesnych prawników.

Szeroka wiedza z zakresu publicznego prawa gospodarczego jest niezbędna każdemu prawnikowi zajmującemu się prawnymi aspektami działalności gospodarczej. W różnych obszarach życia gospodarczego państwo wkracza z różną siłą, poddając niektóre

obszary daleko idącej reglamentacji. Praktycznie każda większa transakcja czy operacja gospodarcza będzie w jakimś stopniu regulowana przez publiczne prawo gospodarcze.

Dzisiaj reglamentacja ta jest nie tylko dziełem konkretnego państwa – wiele obszarów jest objętych daleko idącą regulacją Unii Europejskiej. Co więcej, dochodzi do unifikacji rozwiązań w skali światowej, nie tylko przez kopiowanie unormowań przyjętych w innych krajach, lecz także przez daleko posuniętą współpracę rządów i przedstawicieli instytucji nadzorczych, właściwie w skali całego świata. Wiąże się to z globalizacją gospodarki, świadomością potrzeby zabezpieczania tych samych interesów w każdym kraju.

Prawnik doradzający przedsiębiorcom w ich działalności gospodarczej musi uwzględniać aspekt ekonomiczny, w jakimś stopniu staje się też doradcą finansowym. Musi wiedzieć, jakie skutki ekonomiczne wywoła zastosowanie określonej instytucji prawnej. Stąd potrzeba poszerzania wiedzy ekonomicznej przez studentów, którzy zamierzają się specjalizować w prawie gospodarczym. Nie dziwi to, że część studentów uczęszczających na seminaria z tego przedmiotu studiuje też na kierunkach ekonomicznych. Zrozumienie i prawidłowa interpretacja przepisów publicznego prawa gospodarczego wymagają znajomości idei, które legły u podstaw wydania tych przepisów. Szczególnie tej gałęzi prawa nie można interpretować w oderwaniu od założeń, jakie przyświecały ustawodawcy, i wykształconych praktyką reguł postępowania na rynku. Dlatego Autorzy tej publikacji starają się wyjaśnić źródła przyjętych rozwiązań normatywnych.

Przekazujemy ten podręcznik Czytelnikowi i będziemy wdzięczni za wszelkie uwagi dotyczące jego treści.

Autorzy

Rozdział I

PRAWO ADMINISTRACYJNE GOSPODARCZE

1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy

Punktem wyjścia rozważań wokół problematyki prawa administracyjnego gospodarczego jest zakreślenie przedmiotu oddziaływania norm tego prawa, jakim jest gospodarka. Koncepcja prawa administracyjnego gospodarczego zakłada, że takie pojęcia jak „gospodarka” i „gospodarowanie” są znane i zdefiniowane. **1**

Gospodarkę określa się najczęściej z punktu widzenia wymiernych ilościowo danych, obrazujących wielkości dotyczące zatrudnienia, wartość majątku, obrotu oraz – przede wszystkim – wielkość dochodu narodowego i jego zróżnicowanie w zależności od poszczególnych gałęzi. **2**

W tym ujęciu, typowym dla prawa budżetowego i nauki o statystyce, gospodarka jest pojęciem zbiorczym, obejmującym przemysł, handel, transport, rzemiosło, rolnictwo itd. Ten sposób definiowania gospodarki, kładący nacisk na formalne granice tego pojęcia, odzwierciedla wyłącznie **ujęcie statyczne** gospodarki. Stąd też konieczne jest jego dopełnienie aspektem funkcjonalnym gospodarki.



! **W ujęciu funkcjonalnym, typowym z kolei dla teorii ekonomii**, gospodarka to proces rozstrzygnięć społeczeństwa i jego członków dotyczący wykorzystywania środków produkcji do wytworzenia różnych dóbr i zarazem proces rozstrzygnięć odnoszących się do przydziału tych dóbr jednostkom i ich grupom społecznym. Elementem istotnym tej definicji jest akcentowanie **gospodarowania jako określonego rodzaju ludzkiego zachowania (postępowania)**. **3**

Funkcjonalne (materialne) ujęcie gospodarki nie wskazuje kryteriów, na których podstawie można by określić ludzkie postępowanie z punktu widzenia tego przedmiotu działania, jakim jest proces gospodarowania. Ujęcie to obejmuje swoją treścią wszelkie możliwe zakresy gospodarowania, począwszy od gospodarki budżetowej – aż do gospodarki poszczególnych przedsiębiorców.

Gospodarka w aspekcie funkcjonalnym jest jednym z subsystemów społecznych, i to z punktu widzenia przedmiotowego – subsystemem otwartym. Cechą ujęcia funkcjonalnego jest przede wszystkim traktowanie gospodarki i gospodarowania jako dynamicznego procesu, którego istotą jest specyficzna relacja między celem i metodą działania.

Z punktu widzenia **celu gospodarowania** proces ten jawi się jako swoiste zadanie zaspokojenia potrzeb człowieka, od strony zaś **sposobu urzeczywistnienia** tego celu podstawą gospodarowania jest zasada racjonalnego działania. Łącząc oba te elementy – cel i metodę działania – można stwierdzić, że z punktu widzenia materialnego **gospodarka oznacza proces zaspokajania potrzeb człowieka, realizowany w sposób sprzyjający możliwie najmniejszemu nakładowi środków**.

Materialne ujęcie gospodarki zawiera pewną dozę konwencji typowej dla zjawisk wszechogarniających i zarazem zmiennych w czasie. Istotne jest jednak to, że traktując gospodarkę jako pewien **oparty na ludzkim działaniu** system społeczny, trzeba stwierdzić, że materialne ujęcie gospodarki oparte jest na założeniu **istnienia koordynacji działań jednostkowych, dokonywanych w ramach podziału pracy**.

- 4 Mechanizmem, który najpełniej realizuje proces uzgodnień jednostkowych w sferze zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, jest **rynek**.
- 5  Pojęciem **rynku** obejmuje się najczęściej mechanizm, za pośrednictwem którego kupujący i sprzedający oddziałują wzajemnie na siebie, aby określić ilość dobra i usługi¹. Reprezentując podaż i popyt, sprzedawcy i nabywcy uczestniczą tym samym w kształtowaniu popytu i podaży, jak i zachodzących między nimi zależności. Rynek jest przy tym **zjawiskiem społecznym działającym jak system informacyjny**, który podaje dane o źródłach nabycia towarów, ich cenach oraz innych wartościach transakcji, jak np. jakości. Sprawność takiego systemu informacyjnego uzależniona jest od reguł określających cechy produktu (usługi) oraz systemu miar i wag. Bez tych dwóch elementów nie byłoby żadnego rynku globalnego; pojęcie rynku należałoby odnosić do każdej pojedynczej transakcji.
- 6  **Rynek spełnia wiele funkcji społecznych.** Patrząc przez pryzmat wzajemnej relacji rynku i konkurencji, przyjmuje się w literaturze, że do **samoregulacyjnych funkcji rynku** należą zwłaszcza:
- 1) wycena dóbr;
 - 2) dostarczanie źródeł obiektywnej informacji o cenach;
 - 3) racjonalizacja wykorzystania zasobów prowadząca do równowagi w gospodarce;
 - 4) weryfikacja społecznej przydatności produkcji (świadczenia usług)².

¹ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 2009, s. 59.

² R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2004, s. 53.

Znajdujący się u podstaw rynku konkurencyjny mechanizm koordynacji działań przedsiębiorców tworzy **rynkowy system gospodarczy**. 7

Elementem systemu rynkowego nadającym mu określone ramy instytucjonalne jest regulacja prawna. Historia gospodarcza potwierdza, że każda uczestnicząca w podziale pracy gospodarka społeczna potrzebuje wewnątrznie spójnego porządku prawnego. Truizmem jest twierdzenie, że bez prawa ani nie byłoby coraz bardziej skomplikowanego procesu wymiany, ani też nie byłyby zdolne do funkcjonowania w sposób trwały typowe dla współczesnej gospodarki ponadosobowe formy przedsiębiorczości uczestniczące w obrocie jako przedsiębiorcy (np. spółki). W społecznej rzeczywistości gospodarka wykonywana jest jako proces i jako działanie jednostkowe, w ramach prawa i zgodnie z porządkiem prawnym. Nie istnieje żadna wolna od prawa gospodarka.

! Ramy prawne gospodarowania tworzą, po pierwsze – **konstytucyjnoprawne gwarancje: wolności gospodarczej, swobody dysponowania własnością prywatną oraz wolności zrzeszania się w celach gospodarczych**, będące filarami gospodarki rynkowej. Wolności te zakładają, sięgające tradycji filozofii liberalnej, **rozdzielenie państwa i gospodarki (społeczeństwa)**, w następstwie którego obywatele, działając na rynku, korzystają z określonej sfery wolnego od ingerencji państwa nieskrępowanego gospodarczego działania. 8

Po drugie – ramy prawne gospodarowania tworzy regulacja prywatnoprawna zakładająca uporządkowane relacje między uczestnikami rynku, oparta na zasadzie wolności kontraktowej i równości stron stosunku prawnego.

Po trzecie – integralnym elementem systemu gospodarczego są także te regulacje, których treścią jest **porządkowanie gospodarki przez państwo w imię realizacji celów publicznych**. Już z samej swobody umów i wolności zrzeszania się wynika niebezpieczeństwo dominacji władzy rynkowej, grożące zachwianiem mechanizmu konkurencji, leżącego u podstaw skutecznie funkcjonującego rynku. System gospodarczy ukierunkowany wyłącznie na zachowanie autonomii obywateli na rynku nie gwarantuje ani realizacji wielu celów społecznych i gospodarczych przez państwo, ani też zachowania mechanizmu konkurencji. Koniecznym dopełnieniem prywatnej autonomii jednostek w sferze gospodarczej i zarazem swobodnego, rynkowego mechanizmu koordynacji ich działań jest regulacja administracyjnoprawna ukierunkowana na realizację celów określanych każdorazowo w danym czasie i w konkretnych warunkach przez państwo.

Podręcznik zawiera omówienie wszystkich najważniejszych kwestii związanych z jedną z najbardziej reformowanych i rozwijających się w ostatnich latach gałęzi prawa, określanej jako publiczne prawo gospodarcze lub administracyjne prawo gospodarcze. Wiedza z tego zakresu jest niezbędna każdemu prawnikowi zajmującemu się prawnymi aspektami działalności gospodarczej.

W opracowaniu przedstawiono m.in. takie zagadnienia, jak: przedsiębiorca, gospodarka komunalna, samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy, pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego, prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej oraz regulacja publiczno-prawna rynku finansowego. Zaprezentowano również najnowsze orzecznictwo i literaturę prawniczą.

Piąte wydanie publikacji odzwierciedla oraz porządkuje aktualny stan prawny w dziedzinie, w której zmiany legislacyjne są wyjątkowo częste i fragmentaryczne. Uwzględnione nowelizacje pochodzą z okresu 2015–2017 i dotyczą m.in.:

- zarządzania mieniem państwowym,
- regulacji rynków i instytucji finansowych,
- ochrony konkurencji i konsumentów,
- innych zmian obejmujących regulacje działalności gospodarczej.

Podręcznik został przygotowany w Zakładzie Prawa Administracyjnego Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, kierowanym przez prof. Hannę Gronkiewicz-Waltz.

Książka jest przeznaczona dla studentów prawa i administracji. Może być również przydatna w pracy adwokatów i radców prawnych specjalizujących się w prawie gospodarczym oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej.



9788381074421 W05P01

ISBN 978-83-8107-442-1



9 788381 074421



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

LEX Student
—— Prawa