

# PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

**redakcja naukowa Bartosz Rakoczy**

---

Anna Brzezińska-Rawa, Karolina Karpus  
Krzysztof Kucharski, Henryk Nowicki  
Bartosz Rakoczy, Małgorzata Szalewska

---

# PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

**redakcja naukowa Bartosz Rakoczy**

---

Anna Brzezińska-Rawa, Karolina Karpus  
Krzysztof Kucharski, Henryk Nowicki  
Bartosz Rakoczy, Małgorzata Szalewska

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 1 stycznia 2020 r.*

Recenzent

*Dr hab. Cezary Banasiński, prof. UW*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Kinga Zajac*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Świerk-Bożek*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-321-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>9</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>13</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Zasady ogólne Prawa przedsiębiorców.....</b>	<b>27</b>
1. Zagadnienia wprowadzające.....	27
2. Zasady prawne .....	27
3. Struktura zasad ogólnych Prawa przedsiębiorców .....	29
4. Zasada wolności działalności gospodarczej i równego traktowania przedsiębiorców .....	32
5. Zasady wykonywania działalności gospodarczej .....	36
6. Zasady działania organów administracji publicznej względem przedsiębiorców .....	40
7. Podsumowanie.....	52
<b>Rozdział II</b>	
<b>Domniemania prawne uregulowane w Prawie przedsiębiorców.....</b>	<b>55</b>
<b>Rozdział III</b>	
<b>Wstęp do instytucjonalizacji ochrony przedsiębiorców w świetle zasady pewności prawa i ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań – „urzędowe interpretacje” w Prawie przedsiębiorców.....</b>	<b>67</b>
1. Zagadnienia wprowadzające.....	67
2. Ochrona zaufania jako aksjomat systemu prawnego.....	74

3. Zasada ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań w prawie Unii Europejskiej .....	78
4. Ochrona prawnie uzasadnionych oczekiwań w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego .....	87
5. Praktyka administracyjna a ochrona prawnie uzasadnionych oczekiwań – przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych.....	91
6. „Urzędowe interpretacje prawa” – przepisy dotychczasowe i nowe rozwiązania prawne .....	95
7. Podsumowanie.....	103

## **Rozdział IV**

<b>Podstawy prawne reglamentacji działalności gospodarczej ...</b>	105
1. Zagadnienia wprowadzające.....	105
2. Reglamentacja działalności gospodarczej po 1988 r. ....	109
3. Reglamentacja działalności gospodarczej pod rządami Prawa przedsiębiorców .....	114

## **Rozdział V**

<b>Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej .....</b>	121
1. Zagadnienia wprowadzające.....	121
2. Przedmiot działalności koncesjonowanej.....	126
3. Podstawowe informacje dotyczące działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji.....	131
4. Podsumowanie.....	138

## **Rozdział VI**

<b>Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej .....</b>	141
--	-----

## **Rozdział VII**

<b><i>Signum specificum</i> działalności regulowanej .....</b>	153
1. Zagadnienia wprowadzające.....	153
2. Podejmowanie regulowanej działalności gospodarczej.....	159
3. Wykonywanie regulowanej działalności gospodarczej .....	166
4. Podsumowanie.....	170

**Rozdział VIII****Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności**

<b>Gospodarczej</b> .....	173
1. Zagadnienia wprowadzające.....	173
2. Informatyzacja ewidencji.....	174
3. Funkcje Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.....	176
3.1. Ewidencjonowanie osób fizycznych.....	176
3.2. Udostępnianie informacji o przedsiębiorcach.....	182
3.3. Udostępnianie informacji o zmianach we wpisach.....	182
3.4. Wgląd do danych udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego.....	183
3.5. Informacja o ustanowieniu pełnomocnika lub prokurenta.....	184
4. Zasady funkcjonowania Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.....	186
4.1. Zasada jawności formalnej.....	186
4.2. Zasada jawności materialnej.....	187
4.3. Zasada nieusuwalności danych.....	189
4.4. Zasada nieodpłatności wpisu.....	189
5. Podsumowanie.....	190

**Rozdział IX**

<b>Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej</b> .....	193
1. Zagadnienia wprowadzające.....	193
2. Istota zawieszenia działalności gospodarczej.....	194
3. Zakres podmiotowy prawa zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej.....	197
4. Zakres przedmiotowy zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej.....	204
5. Zakres temporalny zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej.....	210
6. Wnioskowy tryb zawieszenia działalności gospodarczej...	213
7. Podsumowanie.....	216

**Rozdział X**

<b>Kontrola przedsiębiorców</b> .....	217
1. Zagadnienia wprowadzające.....	217
2. Ewolucja regulacji ustawowych w zakresie kontroli przedsiębiorców .....	219
3. Kontrola działalności przedsiębiorców w obecnym stanie prawnym .....	223

**Rozdział XI**

<b>Postulat prawidłowej legislacji i ochrona przedsiębiorców</b>	
<b>– nowe rozwiązania Prawa przedsiębiorców</b> .....	235
1. Zagadnienia wprowadzające.....	235
2. Standard prawidłowej legislacji – zasada proporcjonalności i zasada adekwatności.....	239
3. Prawidłowa legislacja – aspekt proceduralny.....	246
4. Podsumowanie.....	249

**Rozdział XII**

<b>Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców</b> .....	251
<b>Bibliografia</b> .....	267
<b>Autorzy</b> .....	281

## WPROWADZENIE

Uchwalenie ustawy z 6.04.2018 r. – Prawo przedsiębiorców skłania do podjęcia refleksji natury bardziej ogólnej i teoretycznej. Jest to bowiem kolejny akt prawny, którego rolą i podstawowym zadaniem jest uporządkowanie zasad sytuacji prawnej przedsiębiorców, szczególnie wobec organów administracji publicznej. Akt ten nazywany jest zresztą potocznie konstytucją biznesu.

Śledząc historycznoprawny przebieg zmagania ustawodawcy z tą problematyką, rozpoczęty od uchwalenia ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej, można zauważyć pewne bardziej ogólne zjawiska, które zachęcają do rozważań nad obecnie przyjętymi rozwiązaniami.

Jednak celem tego opracowania nie jest jedynie analiza historycznoprawna, ale przede wszystkim podjęcie kilku refleksji natury ogólniejszej, wprowadzającej do problematyki prawa przedsiębiorców. Analiza ta będzie dotyczyć samego pojęcia „prawo przedsiębiorców” i jego znaczenia dla praktyki. Będzie obejmować rozważania co do miejsca prawa przedsiębiorców w systemie prawnym i jego powiązania z innymi dziedzinami prawa. Rozważania będą się też odnosić do kwestii ewentualnych zasad prawa przedsiębiorców i jego wykładni, choć problem domniemań będzie przedmiotem odrębnej analizy.

W pierwszej kolejności uzasadnione jest wyjaśnienie terminu „prawo przedsiębiorców”, określenie jego zasięgu, obszaru i ewentualnej aksjologii.



Podjęcie prawodawcy polskiego do problematyki uregulowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej jest różne. Biorąc pod uwagę pierwszy akt prawny regulujący tę materię – ustawę z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej, ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców jest czwarta w kolejności. Poprzedzała je ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a wcześniej ustawa z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Można zatem dostrzec pewną istotną ewolucję, jaką w analizowanym zagadnieniu przeszedł polski system prawa. Pierwsze trzy akty prawne koncentrowały się na aspekcie przedmiotowym, podczas gdy obecnie obowiązująca ustawa koncentruje się na aspekcie podmiotowym.

Problem ten ma zresztą szerszy wymiar. W istocie rzeczy chodzi o to, czy w tym obszarze systemu prawnego znaczenie ma rodzaj działalności nim objęty, czy też grupa podmiotów prowadzących ten rodzaj działalności? Czy chodzi o podmiot, czy o przedmiot?

Ustawodawca polski reprezentował interesujące stanowisko. Za punkt wyjścia przyjmował bowiem element przedmiotowy. Owo promowanie elementu przedmiotowego przejawiało się nie tylko w samym określeniu tytułu aktu prawnego, ale także i w tym, że definiował on za każdym razem w ustawie, co oznacza działalność gospodarcza. Dopiero po zdefiniowaniu tego pojęcia wskazywał, że szczególna grupa podmiotów, która *de lege lata* nazywa się przedsiębiorcami, jest wyodrębniana ze względu na ten element przedmiotowy. Punkt wyjścia stanowiła zatem definicja legalna działalności gospodarczej. Natomiast ów wyspecjalizowany podmiot, który *de lege lata* nazywany jest przedsiębiorcą, był definiowany głównie jako ten podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą. W istocie więc pojęcie podmiotowe „przedsiębiorca” było zawsze wtórne wobec pojęcia przedmiotowego „działalność gospodarcza”. W konsekwencji ta dziedzina prawa, która regulowała lub badała problematykę przedmiotową działalności gospodarczej i podmiotową przedsiębiorcy była i jest nazywana prawem gospodarczym, a niekiedy prawem gospodarczym publicznym.

Według K. Strzyczkowskiego prawo gospodarcze publiczne to całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa i organów

Unii Europejskiej na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prawa prywatnego<sup>1</sup>.

Prowadząc szeroką analizę pojęcia i miejsca prawa gospodarczego publicznego w systemie prawnym, C. Banasiński trafnie zauważa, że publiczne prawo gospodarcze jawi się jako forma normatywnie uregulowanej dopuszczalności ingerencji państwa w sferę stosunków gospodarczych i jest wyrazem władztwa państwa w gospodarce. Odzwierciedla ono także powinności państwa wobec gospodarki, które wyrażone są właśnie w normach prawnych<sup>2</sup>.

Prawo przedsiębiorców nieco ten stan rzeczy zmieniło. Wprawdzie nadal dominuje wyżej opisana technika konstruowania aktu prawnego i przyjmowania określonych definicji, niemniej jednak można dostrzec wzmocnienie aspektów podmiotowych. W dalszym ciągu definicja działalności gospodarczej jest podstawowa i determinuje ona pojęcie przedsiębiorcy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, niemniej jednak już sam tytuł aktu prawnego wzmacnia zasadność pojęcia „prawo przedsiębiorców”. Można też dostrzec w samej ustawie kilka istotnych elementów upodmiotawiających działalność gospodarczą, o czym będzie jeszcze mowa niżej. Słusznie zauważył A. Kraszewski, że „Na uwagę zasługuje podmiotowy charakter tytułu ustawy, który odnosi się bezpośrednio do przedsiębiorców, nie zaś do prowadzonej przez nich działalności, jak to miało miejsce w przypadku ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jak podkreślał ustawodawca w projekcie Prawa przedsiębiorców, tego rodzaju podmiotowe zorientowanie tytułu ustawy, wyraźnie identyfikujące konkretną grupę podmiotów prawa jako adresatów ustawy, ma znaczenie zarówno symboliczne, jak i praktyczne (centralną postacią regulacji jest właśnie przedsiębiorca, jego prawa i obowiązki)”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>2</sup> C. Banasiński, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 44.

<sup>3</sup> A. Kraszewski [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 31.

Kluczowe znaczenie ma tu jednak element formalny, jakim w tym przypadku jest tytuł ustawy „Prawo przedsiębiorców”<sup>4</sup>. Wyraźnie wskazuje on na adresata tego aktu prawnego, aczkolwiek jego zakres podmiotowy znacznie wykracza poza przedsiębiorców<sup>5</sup>. Wymienienie w tytule podmiotu będącego adresatem aktu prawnego bez wątplenia wprowadza nową jakość zmierzającą w kierunku upodmiotowienia tej dziedziny prawa.

Duże znaczenie ma też preambuła ustawy. W piśmiennictwie zauważa się słusznie, że preambuła pełni określone funkcje, wśród których wymienia się funkcję socjologiczną oraz funkcję interpretacyjną, a także funkcję estetyczną<sup>6</sup>. Nie wdając się w dyskusję na ten temat, należy podkreślić, że preambuła pozostaje istotnym elementem aktu prawnego, z którego można wysnuć określone wnioski.

Prawo przedsiębiorców stanowi w preambule, że „Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju [...]”. Na uwagę zasługuje wymienienie w pierwszej kolejności przedsiębiorców, w drugiej zaś prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Widać jednak wyraźnie, że w centrum aksjologicznym ustawy leży osoba przedsiębiorcy, a dopiero dalej znajduje się prowadzona przez niego działalność gospodarcza. W świetle tego argumentu w pełni uprawniona wydaje się *de lege lata* nazwa „Prawo przedsiębiorców”.

Sama treść preambuły pozwala też na wyprowadzenie dalszych wniosków w kierunku związku prawa przedsiębiorców z innymi dziedzinami prawa. Bez wątplenia preambuła mocno akcentuje elementy

---

<sup>4</sup> Por. m.in. A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007; tenże, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> Szeroko traktuje on również o obowiązkach organów administracji publicznej.

<sup>6</sup> M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 55–56.

konstytucyjne. Sama bowiem zasada wolności działalności gospodarczej jest zasadą konstytucyjną, podobnie jak zasada zrównoważonego rozwoju, zasada niedyskryminacji, zasada praworządności i pewności prawa, które mają postać samodzielnych (zasada praworządności, niedyskryminacji) lub wynikającą z innych zasad (zasada pewności prawa, wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawnego, także zasada zrównoważonego rozwoju, powiązana z zapewnieniem ochrony środowiska<sup>7</sup>).

Ten katalog zasad konstytucyjnych wymienionych w preambule pozwala na przyjęcie stanowiska, że prawo przedsiębiorców, pojmowane jako kompleksowa gałąź prawa, powiązane jest z tymi innymi działami i gałęziami prawa, w których te zasady najbardziej są urzeczywistniane. Są to zatem przede wszystkim związki z prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem ochrony środowiska. Dowodzi tego zresztą i sama ustawa, której przepisy są adresowane również do organów administracji publicznej. Biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres prawa administracyjnego, jego związki z prawem przedsiębiorców nie są jednakowo silne. Ów związek w przypadku niektórych działów prawa administracyjnego jest silniejszy, niekiedy jest słabszy, a w niektórych w ogóle nie występuje (np. prawo pomocy społecznej).

Jednak ustawodawca w Prawie przedsiębiorców akcentuje nie tyle związki z poszczególnymi działami prawa administracyjnego, ile określone wartości wspólne dla całego prawa administracyjnego. Chodzi jednak o takie wartości, które z punktu widzenia celu i funkcji prawa przedsiębiorców mają istotne znaczenie. Można przyjąć, że to przede wszystkim praktyka pokazała, jakie wartości na styku przedsiębiorca – administracja są najistotniejsze: niedyskryminacja, pewność prawa, działanie administracji na podstawie prawa, zaufanie do przedsiębiorców.

Postawienie przez polskiego prawodawcę akcentu na wątek podmiotowy nie pozostaje obojętne dla określenia miejsca tej kompleksowej gałęzi prawa w systemie prawnym. Co więcej, można wręcz przyjąć, że doszło do redefinicji tego miejsca.

---

<sup>7</sup> Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2008.

Miejsce prawa przedsiębiorców w systemie prawa wyznacza koncentracja na osobie przedsiębiorcy. W istocie związku między prawem przedsiębiorców a innymi dziedzinami prawa należy analizować przez pryzmat podmiotowy.

Prawo przedsiębiorców jest silnie powiązane z prawem ochrony środowiska. Pomijając problem miejsca prawa o odpadach w systemie prawnym, należy przywołać interesujący pogląd P. Korzeniowskiego, który twierdzi że „Cechą przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest relacja (stosunek) określająca zależność zachodzącą między normami prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego w procesie gospodarowania odpadami. [...] inne cechy przedmiotu prawa gospodarki odpadami odzwierciedlają złożoną strukturę tego prawa. Przede wszystkim dlatego, że prawo gospodarki odpadami łączy w sobie dwie zasadniczo różne dziedziny: prawo gospodarcze i prawo ochrony środowiska”<sup>8</sup>.

Warto też zwrócić uwagę na inny trafny pogląd Z. Bukowskiego, który już w pierwszych zdaniach swojej monografii zastrzega, że przedmiotem zawartych w niej rozważań są jedynie przepisy o charakterze administracyjnym, a pominięto regulacje cywilnoprawne, a zwłaszcza karnoprawne<sup>9</sup>.

Powiązanie prawa przedsiębiorców z prawem ochrony środowiska ma charakter zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy. Analizując podmiotowe powiązanie prawa przedsiębiorców z prawem ochrony środowiska, należy zwrócić uwagę na kluczową definicję podmiotową w prawie ochrony środowiska, jaką jest definicja podmiotu korzystającego ze środowiska.

Jak stanowi art. 3 pkt 20 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup> podmiotem korzystającym ze środowiska jest:

---

<sup>8</sup> P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 115.

<sup>9</sup> Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 9.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

- a) przedsiębiorca w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- b) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców;
- c) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Z definicji tej jednoznacznie wynika, że jedną z grup podmiotów wymienianych przez ustawodawcę są właśnie przedsiębiorcy. W piśmiennictwie wręcz wskazuje się na dopuszczalność wyodrębnienia gospodarczego prawa ochrony środowiska<sup>12</sup>. Za podstawę wyodrębnienia tej dziedziny prawa przyjmuje się przede wszystkim oddziaływanie przedsiębiorców na środowisko w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, która może polegać po pierwsze na pozyskiwaniu zasobów środowiska, a po drugie na wprowadzaniu do niego różnego rodzaju substancji lub energii. Możliwe są też inne formy oddziaływania, jak chociażby usuwanie drzew i krzewów. Skala oddziaływania przedsiębiorcy na środowisko uzasadnia dostrzeganie takiego i to istotnego związku.

Prawo przedsiębiorców pozostaje w ścisłym związku również z prawem cywilnym. W tym zakresie istnieją rozbieżne stanowiska doktryny, które z jednej strony dostrzegają potrzebę wyodrębnienia prywatnego prawa gospodarczego (prywatnego prawa przedsiębiorców), a z drugiej negują utrzymywanie takiego podziału, traktując go jako sztuczny<sup>13</sup>. Z powodzeniem funkcjonuje jednak w teorii prawa pojęcie „prawo gospodar-

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1079 ze zm.

<sup>12</sup> B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, GSP 2009/XXI, s. 445–455.

<sup>13</sup> Kwestie te analizuje bliżej C. Banasiński, *Publiczne...*, s. 39 i n.

cze publiczne”, definiowane jako zespół norm prawnych regulujących za pomocą metody cywilnoprawnej stosunki społeczne polegające na aktach wymiany dóbr i świadczenia usług, które to akty dokonywane są przez przedsiębiorców lub między nimi w związku z prowadzoną przez nich na własny rachunek działalnością gospodarczą<sup>14</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że ta dziedzina prawa, która jest przedmiotem analizy w tym opracowaniu pozostaje w ścisłym związku z prawem cywilnym. Związek ten uległ jeszcze wzmocnieniu przez aspekty podmiotowe. O ile można było dostrzec pewne różnice w aksjologii, która w poprzednim stanie prawnym akcentowała przedmiot regulacji – działalność gospodarczą, o tyle *de lege lata* uwaga prawodawcy skupia się na osobie przedsiębiorcy. Aspekt prywatnoprawny też jest skoncentrowany na osobie przedsiębiorcy, a nie na działalności gospodarczej, która jest jedynie desygnatem pojęcia „przedsiębiorca”. Po raz kolejny można zatem dostrzec redefinicję tego obszaru prawa, zmierzającą do koncentrowania regulacji prawnych na osobie (na podmiocie), a nie na przedmiocie regulacji.

Choć mocno osłabiony, to jednak pewien podział na publicznoprawne i prywatnoprawne aspekty funkcjonowania przedsiębiorcy jest uzasadniony. Mają one jednak *de lege lata* charakter drugorzędny. Jeżeli bowiem w centrum stawia się podmiot prawa, to chodzi o normy regulujące jego funkcjonowanie w obrocie prawnym i to niezależnie od tego, czy działa on w sferze prawa publicznego czy prywatnego.

Sam jednak ustawodawca daje podstawy do utrzymywania takiego podziału. Prawo przedsiębiorców wyraźnie bowiem kształtuje relacje nie między przedsiębiorcami, a między nimi a administracją publiczną. Owe stosunki prawne są więc przedmiotem odrębnej regulacji. Ustawodawca dostrzegł bowiem, że stosunki prawne przedsiębiorca – organ administracji publicznej są na tyle istotne dla prowadzenia działalności gospodarczej, a jednocześnie funkcjonowanie administracji publicznej może utrudniać prowadzenie owej działalności, że wymaga

---

<sup>14</sup> A. Doliwa [w:] *Prawo gospodarcze prywatne*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2012, s. 6–7.

to interwencji prawodawczej. Ekspozuje się zatem styk sytuacji prawnej przedsiębiorcy z administracją publiczną.

Utrzymywanie takiego podziału jest też uzasadnione aksjologią Prawa przedsiębiorców, wyrażoną w cytowanej już wyżej preambule. Odwołuje się ona bowiem przede wszystkim do zasad, według których ocenia się właśnie funkcjonowanie administracji publicznej.

Choć mocno osłabiony, to jednak ciągle uzasadniony jest podział prawa przedsiębiorców na publiczne i prywatne, a w konsekwencji badanie styku prawa przedsiębiorców z prawem cywilnym wydaje się nadal naukowo uzasadnione. Niezależnie bowiem od tego, jak daleko prowadzenie działalności gospodarczej jest zdeterminowane normami prawa publicznego, przedsiębiorca działa przede wszystkim z wykorzystaniem instrumentów prawa prywatnego, w szczególności umów, a także z wykorzystaniem uprawnień wynikających z prawa własności.

W teorii prawa zwraca się uwagę na kwestie związane z zasadami jako istotny element, na podstawie którego można twierdzić bądź zaprzeczać istnieniu samodzielnego działu prawa. W tym kontekście należy zauważyć, że piśmiennictwo podjęło interesujące próby określenia zasad, które można nazwać zasadami prawa przedsiębiorców. A. Dobaczewska wymienia zasadę wolności działalności gospodarczej i zasadę „co nie jest zakazane”, zasadę praworządności, zasadę niedyskryminacji i zasadę uczciwej konkurencji, zasadę zrównoważonego rozwoju, o której była już mowa wyżej, zasady obowiązujące przedsiębiorców w kontaktach z kontrahentami, zasadę zaufania do przedsiębiorcy, zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, zasadę prowadzenia i zakończenia postępowania przez organy, zasadę informowania i pewności prawa, wreszcie zasadę odpowiedzialności organów za szkody spowodowane naruszeniem prawa<sup>15</sup>.

Wprawdzie A. Dobaczewska deklaruje, że są to zasady kształtujące relacje między przedsiębiorcą a organami władzy publicznej, nie-

---

<sup>15</sup> A. Dobaczewska [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, red. A. Powalowski, Warszawa 2018, s. 53 i n.



mniej jednak ich zakres jest szerszy. Obejmuje bowiem kontakty między przedsiębiorcami i ich kontrahentami, a także relacje między samymi przedsiębiorcami, w sytuacji gdy nie muszą być wobec siebie kontrahentami (np. uczciwa konkurencja). Należy jednak zaznaczyć, że aksjologia ustawy eksponuje przede wszystkim relacje, na które wskazywała powołana autorka, a więc relacje między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami.

Ranga, znaczenie i źródło zasad zaproponowanych przez A. Dobaczewską jest różne. Nie ogranicza ona swojej perspektywy badawczej jedynie do samego Prawa przedsiębiorców, ale dostrzega słusznie szerszy kontekst zagadnienia, także i konstytucyjny. Niektóre z tych zasad mają bowiem swoje bezpośrednie umocowanie w Konstytucji RP, natomiast inne wynikają wprost z samej ustawy. Zaproponowany przez autorkę katalog można traktować szerzej niż tylko jako zasady kształtujące relacje między przedsiębiorcami a organami władzy publicznej. Zasady te można ujmować jako zasady prawa przedsiębiorców o różnej randze, znaczeniu i źródle uregulowania. Trudno też z propozycją autorki polemizować. Katalog tych zasad jest wyczerpujący i obejmuje wszystkie elementy aksjologiczne, które winny być wyeksponowane.

Wskazując na kwestie zasad prawa przedsiębiorców, należy podjąć też rozważania co do tego, czy prawo przedsiębiorców stanowi samodzielną gałąź prawa. Mimo pewnych odrębności prawo przedsiębiorców nie może być uznane za samodzielną gałąź prawa. Problematyka podziału prawa na gałęzie należy przede wszystkim do teorii prawa.

Poza ramami tego opracowania pozostaje kwestia bliższej analizy pojęcia „gałąź prawa”, odwołującego się do aspektu podmiotowego, przedmiotowego, metody regulacji stosunków społecznych i właściwości organu orzekającego. O ile można wyróżnić pewne specyficzne cechy przedmiotowe, a przede wszystkim podmiotowe prawa przedsiębiorców, o tyle nie da się wyodrębnić samodzielnej metody regulowania stosunków prawnych. Prawo przedsiębiorców korzysta bowiem ze wszystkich metod regulowania stosunków społecznych, a więc z metody cywilno-, administracyjno- i karnoprawnej, z różnym natężeniem w różnych kontekstach. Dominuje jednak metoda charakterystyczna dla prawa publicznego. Sam

zresztą ustawodawca do tego dąży, gdyż w centrum ustawy stawia stosunki prawne między przedsiębiorcami a organami władzy publicznej. Świadczy to dobitnie o zróżnicowanym charakterze metod regulowania stosunków społecznych, z dominującą metodą nadrzędności organu i podporządkowania przedsiębiorcy, a w konsekwencji uniemożliwia uznanie prawa przedsiębiorców za samodzielną gałąź prawa. Wniosku tego nie może zmienić nawet to, że prawo przedsiębiorców ma w istocie zniwelować przewagę administracji publicznej wobec przedsiębiorcy, wynikającą z tej właśnie nadrzędności.

W teorii prawa używa się jednak coraz częściej pojęcia „kompleksowa gałąź prawa”, które, moim zdaniem, powinno zyskiwać na znaczeniu w związku z dynamicznym rozwojem prawa, trudnościami z normatywnym opisywaniem stosunków społecznych, trudnościami językowymi związanymi z rosnącą specjalizacją i technicyzacją prawa. Widać też wyraźnie coraz częściej, że faktyczne podziały w prawie przebiegają już inaczej niż w tradycyjnym ujęciu, co wynika przede wszystkim z związań przyjmowanych w prawie europejskim.

Teoretycy prawa używają pojęcia „kompleksowa gałąź prawa”. „Podstawą ich wyróżnienia bywa przedmiot regulacji, [...] przy czym regulując te stosunki prawodawca posługuje się różnymi metodami regulacji, stąd nazwa »kompleksowa gałąź prawa«”<sup>16</sup>. Bez wątplenia prawo przedsiębiorców spełnia ten warunek, tym bardziej że składa się na nie nie tylko ustawa, ale także inne akty rangi ustawowej i podustawowej, w tym w istotnym zakresie także akty prawa miejscowego. Przekrój przez różnorodność normatywną Prawa przedsiębiorców i zamiar ukazania tej różnorodności przyświeca autorom tego opracowania.

Prawo przedsiębiorców wykazuje daleko idące odrębności podmiotowe. Kluczowym zagadnieniem podmiotowym, które było już analizowane wyżej, jest osoba samego przedsiębiorcy. Ten element nie tylko odnosi się do podstawowej grupy adresatów tej kompleksowej gałęzi prawa, ale wręcz stanowi podstawowe kryterium jej wyodrębnienia. Jednak na

---

<sup>16</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 117.

osobie przedsiębiorcy zakres podmiotowy ustawy się nie wyczerpuje. Obejmuje on bowiem także organy administracji publicznej.

Istotne jest to, że zakres podmiotowy prawa przedsiębiorców obejmuje każdy organ administracji publicznej, niezależnie od tego, czy jest organem, którego istnienie w ogóle powiązane jest z działalnością gospodarczą i osobą przedsiębiorcy (np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), czy też nie. Każdy zatem organ administracji publicznej dokonujący jakichkolwiek czynności urzędowych z udziałem przedsiębiorców czy wobec przedsiębiorców jest adresatem tej ustawy.

Natomiast niezwykle trudno określić zakres przedmiotowy prawa podmiotowego. Tylko pozornie kwestia ta wydaje się prosta. Nie określa bowiem zakresu przedmiotowego stwierdzenie, że w grę wchodzi działalność gospodarcza. Działalność gospodarcza nie jest celem samym w sobie, a ponadto jej prowadzenie nie wyczerpuje się tylko w ramach prawa przedsiębiorców. Działalność gospodarcza stanowi jedynie podstawowy desygnat wyodrębnienia grupy podmiotów, jaką tworzą przedsiębiorcy. Przedsiębiorca nie jest odrębną kategorią podmiotową. Z definicji przedsiębiorcy wynika, że są to zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale wyposażone w zdolność prawną.

Przedmiot regulacji prawa przedsiębiorców należałoby określić jako prowadzenie działalności gospodarczej. Przy czym, jak wyżej już wykazano, nie chodzi o każdy przejaw prowadzenia takiej działalności, a o jej niektóre aspekty. Prawo przedsiębiorców nie aspiruje bowiem do tego, aby uregulować wszystkie kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a jedynie te, które dotyczą jej publicznoprawnego wymiaru i to też w ograniczonym zakresie. Poza prawem przedsiębiorców pozostają między innymi kwestie podatkowe, ochrony środowiska, uregulowania sektorowe (np. Prawo geologiczne i górnicze).

Zawężając zatem zakres przedmiotowy prawa przedsiębiorców, należałoby stwierdzić, że reguluje ono prowadzenie działalności gospodarczej w ogólnym zakresie, w tym podstawy relacji przedsiębiorcy z organami administracji publicznej, podstawy czynności kontrolnych, podstawy

ewidencjonowania przedsiębiorców, a także podstawy aksjologiczne oraz najistotniejsze pojęcia i definicje.

W tym zakresie prawo przedsiębiorców pełni funkcję części ogólnej, uzupełnioną rozwiązaniami sektorowymi. Bardzo dobitnym przykładem tego typu roli prawa przedsiębiorców jest podręcznik *Prawo gospodarcze publiczne* pod redakcją A. Powalowskiego, w którym autorzy analizują poszczególne rozwiązania sektorowe<sup>17</sup>.

Z jednej zatem strony przedmiot prawa przedsiębiorców jest trudny do uchwycenia i opisanego zgodnie z zasadą *per genus proximum et differentiam specificam*. Z drugiej jednak strony nie budzi jakichkolwiek wątpliwości konieczność wyodrębnienia pewnej grupy zagadnień wspólnych dla wszystkich przedsiębiorców. W owej wspólności uregulowań można więc upatrywać przedmiotu regulacji, przy czym samo stwierdzenie o wspólności rozwiązań normatywnych nie wystarcza, gdyż musi być uzupełnione wskazaniem tych wspólnych dla wszystkich przedsiębiorców zagadnień. Ten właśnie cel przyświeca ustawodawcy i jest przede wszystkim widoczny w Prawie przedsiębiorców.

Reasumując podjęte rozważania, można sformułować kilka wniosków. Przede wszystkim należy wskazać, że nadal istnieją podstawy normatywne i teoretyczne do utrzymywania poglądu o istnieniu i samodzielności kompleksowej gałęzi prawa, jaką jest prawo przedsiębiorców. Jednak *de lege lata* ową dziedzinę prawa należałoby określić jako „prawo przedsiębiorców”, a nie „prawo gospodarcze publiczne”. Doszło bowiem do aksjologicznej zmiany i przeniesienia akcentów z przedmiotu regulacji na podmiot regulacji. Uwypuklono zatem stronę podmiotową. Obejmuje ona natomiast nadal wyodrębnioną dziedzinę prawa.

Pojęcie „prawo przedsiębiorców” w jeszcze większym stopniu niż termin „prawo gospodarcze” zacierza różnice między aspektami publiczno- i prywatnoprawnymi. Sugeruje bowiem *prima facie*, że chodzi o ogół norm prawnych dotyczących szczególnej kategorii podmiotowej, jaką są przedsiębiorcy, niezależnie od publiczno- lub prywatnoprawnego

---

<sup>17</sup> *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powalowski, Warszawa 2017.

charakteru stosunków prawnych, w jakich uczestniczą. Jednak utrzymywanie podziału na publiczno- i prywatnoprawny wymiar ma uzasadnienie. Nadal można i trzeba wyodrębnić *ius publicum* i *ius privatum* w prowadzeniu działalności gospodarczej. Samo zresztą Prawo przedsiębiorców daje ku temu podstawy, gdyż zakres przedmiotowy tej ustawy dotyczy właśnie sfery publicznej.

Prawo przedsiębiorców wykazuje też ściśle związki z innymi gałęziami i działami prawa. Związki te dotyczą przede wszystkim prawa cywilnego. Są jednak dostrzegane w istotny sposób w odniesieniu do prawa ochrony środowiska czy prawa podatkowego.

Prawo przedsiębiorców wykazuje swoje odrębności podmiotowe (przede wszystkim) i przedmiotowe (przy okazji). Można również wyodrębnić jego zasady, co tylko wzmacnia pogląd o odrębności tej dziedziny prawa.

*Bartosz Rakoczy*

Rozdział I

# ZASADY OGÓLNE PRAWA PRZEDSIĘBIORCÓW

Małgorzata Szalewska

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Jednym z istotnych elementów konstrukcji ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców jest wyeksponowanie w niej zasad ogólnych. Wydaje się, że posługiwanie się w odniesieniu do analizowanego aktu prawnego, na płaszczyźnie politycznej, wręcz określeniem konstytucji biznesu, motywowało ustawodawcę do wyartykułowania w nim *expressis verbis* norm o charakterze nadrzędnym dla systemu publicznego prawa gospodarczego. Powstaje jednak zasadnicze pytanie, w jaki sposób ten zabieg legislacyjny rzeczywiście wpłynął na spójność systemu prawnego, a tym samym stabilność i pewność sytuacji prawnej przedsiębiorców? Na ile stanowi on nową wartość i jest wyrazem istoty zmian modelu publicznego prawa gospodarczego?

## 2. Zasady prawne

Pojęcie i problematyka zasad prawnych stanowi obecnie jedno z fundamentalnych, a zarazem kontrowersyjnych zagadnień w nauce prawa. U podstaw dyskusji legło rozróżnienie na reguły i zasady jako alternatywne możliwości formułowania norm prawnych. Reguły mają określo-

ny zakres działania, wyznaczają pewien nakazany przez prawo sposób postępowania. Zasady natomiast są to „normy, które nie wyznaczają automatycznie decyzji organu stosującego prawo, lecz określają jedynie idealną powinność”<sup>1</sup>. W ocenie L. Leszczyńskiego i G. Maronia na tle innych norm prawnych zasady prawa wyróżniają się ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną<sup>2</sup>. W teorii prawa podkreśla się, że termin „zasada prawa” może być używany w dwóch znaczeniach – opisowym i dyrektywalnym<sup>3</sup>. Zasada prawa w ujęciu opisowym stanowi pewien wzorzec ukształtowania jakiejś instytucji prawnej w szczególnie doniosłych dla tej instytucji aspektach. Zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym są to natomiast „[...] wiążące prawnie normy, należące do danego systemu prawnego, jednakże w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu, a przy tym takie, którym wyznacza się w tym systemie role szczególne, odmienne od ról wyznaczonych pozostałym normom tego systemu”<sup>4</sup>. Rozróżnia się również zasady systemu (zasady w ścisłym tego słowa znaczeniu) i zasady-postulaty (cele i ideały, którym powinno służyć prawo)<sup>5</sup>. Według K. Ziemskiego zasadą prawa jest „[...] wypowiedź normatywna obowiązująca z uzasadnienia tetycznego albo stanowiąca bądź choćby mogąca stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne”<sup>6</sup>. Zarówno na gruncie teorii prawa<sup>7</sup>, jak i szczegółowych nauk prawnych podkreśla się szczególną rolę zasad prawnych jako elementu spójności treściowej systemu norm prawnych. Zasady prawa postrzegane są jako narzędzie uporządkowania zbioru norm, dla którego na podstawie od-

<sup>1</sup> M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 120.

<sup>2</sup> L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013/LX, nr 1, s. 81.

<sup>3</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28 i n.

<sup>4</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 187.

<sup>5</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255 i n.

<sup>6</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 77–78.

<sup>7</sup> R. Makarucha, *Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014/3, s. 123 i n.

powiednio spójnej wiedzy można znaleźć właściwe uzasadnienie aksjologiczne w uporządkowanym systemie wartości<sup>8</sup>. Jak słusznie zauważają S. Wronkowska i Z. Ziemiński, „[...] istotną funkcją zasad prawa jest zatem harmonizowanie porządku prawnego, zapewnienie jego spójności. Zasady prawa wyznaczają bowiem podstawy prawodawstwa oraz aktów interpretowania i stosowania prawa”<sup>9</sup>. Odnosząc się do statusu ontycznego zasad prawa, należy wskazać, że zasadami tymi mogą być zarówno zasady *explicite* wysłowione w tekście prawnym, jak i normy, które można albo wywnioskować albo wyinterpretować z innych norm zawartych w tekście prawnym (zasady *implicite*)<sup>10</sup>. W ocenie S. Wronkowskiej i Z. Ziemińskiego wiążący prawnie charakter zasady prawa może się też opierać na niespornej doktrynie prawnej, uznającej daną zasadę za obowiązującą, przy jednoczesnym braku przepisów wykluczających obowiązywanie danej zasady w określonym systemie prawnym<sup>11</sup>. Dokonując analizy instytucji zasad prawnych, należy wskazać na możliwość wyróżnienia zasad uniwersalnych, charakterystycznych dla systemu prawnego postrzeganego jako spójna całość oraz zasad partykularnych – zasad części systemu, w tym zasad gałęziowych, charakterystycznych dla danej gałęzi prawa. Jest rzeczą oczywistą, że zasady uniwersalne będą się odnosić również do poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa.

### 3. Struktura zasad ogólnych Prawa przedsiębiorców

Prawo przedsiębiorców stanowi podstawowy akt prawny regulujący 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. Tak ukształtowany zakres przedmiotowy ustawy pozwala przyjąć, że jest ona jednym z podstawowych aktów prawnych publicznego prawa

<sup>8</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 186.

<sup>9</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 188.

<sup>10</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 116.

<sup>11</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 187.



gospodarczego, które z kolei jest elementem szeroko rozumianego prawa publicznego. Ustalenie to ma istotne znaczenie dla określenia struktury zasad ogólnych prawa przedsiębiorców. Na strukturę tę będą się bowiem składały zasady uniwersalne systemu prawa, w tym w szczególności zasady konstytucyjne (m.in. zasada demokratycznego państwa prawa, zasada legalności i praworządności, zasada proporcjonalności), zasady ogólne prawa administracyjnego (np. zasada kompetencyjności, zasada prawdy obiektywnej), zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego (np. zasada społecznej gospodarki rynkowej, zasada wolności działalności gospodarczej, zasada równego traktowania przedsiębiorców) oraz zasady wynikające *expressis verbis* z Prawa przedsiębiorców. Istotność powołanej ustawy dla modelu publicznego prawa gospodarczego w Polsce w sposób oczywisty kształtować będzie normatywne podstawy zasad ogólnych tej gałęzi prawa. Dalsza część rozważań będzie się koncentrować w głównej mierze na zasadach ogólnych, mających swe podstawy normatywne w Prawie przedsiębiorców, będących zasadami *explicite* wysłowionymi w tekście prawnym.

Prawo przedsiębiorców nie zawiera wyodrębnionej przez ustawodawcę części *expressis verbis* określonej jako zasady ogólne. Analiza omawianej regulacji prawnej pozwala przyjąć, że z zasadami tymi mamy do czynienia na trzech poziomach regulacji: w preambule, w rozdziale 1 „Przepisy ogólne” oraz w rozdziale 3 „Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej”.

Analiza warstwy językowej preambuły Prawa przedsiębiorców pozwala wskazać na bezpośrednie odwołanie się ustawodawcy do takich zasad, jak: zasada wolności działalności gospodarczej oraz inne zasady konstytucyjne, w tym zasada praworządności, zasada pewności prawa, zasada niedyskryminacji oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Charakter prawny preambuły aktu normatywnego jest przedmiotem nierozstrzygniętego sporu doktrynalnego. Można wyróżnić trzy stanowiska co do tej kwestii: 1) zakładające, że preambuła ma taki sam charakter normatywny jak następująca po niej część artykułowa aktu normatywnego<sup>12</sup>;

---

<sup>12</sup> Por. K. Complak, *Preambuła [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 13.

2) odmawiające preambule nie tylko charakteru normatywnego, ale również prawnego<sup>13</sup>; 3) uznające, że preambuła ma wiążące znaczenie dla wykładni części artykułowej aktu normatywnego<sup>14</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istotny dla omawianej kwestii jest wyrok z 11.05.2007 r., K 2/07<sup>15</sup>, w którym Trybunał opowiedział się za trzecim z prezentowanych stanowisk. Uznał, że preambuła ukierunkowuje interpretację aktu prawnego oraz sposób jego stosowania i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną. Oznacza to, że zawarte w preambule Prawa przedsiębiorców odwołanie się ustawodawcy do zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady praworządności, zasady pewności prawa, zasady niedyskryminacji oraz zasady zrównoważonego rozwoju, stanowi nakaz interpretacji i stosowania tej ustawy w sposób stanowiący jak najpełniejszą realizację wskazanych zasad.

Odnosząc się do rozdziału 1 Prawa przedsiębiorców, analiza treści uzasadnienia do ustawy<sup>16</sup> powala przyjąć, że wolą prawodawcy było uregulowanie w tej części aktu prawnego podstawowych zasad wiążących samych przedsiębiorców oraz zasad wiążących organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że do unormowanych tam zasad wiążących przedsiębiorców należą: zasada wolności działalności gospodarczej (art. 2 pr. przeds.); zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 pr. przeds.); obowiązek wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania i ochrony praw i wolności człowieka (art. 9 pr. przeds.). Z kolei do unormowanych w rozdziale 1 zasad wiążących organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami należą: zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców (art. 2 pr. przeds.); zasada

---

<sup>13</sup> Por. S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuły*, „Studia Iuridica” 1996/31, s. 87–95.

<sup>14</sup> Por. M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 63–78 oraz powołana tam literatura.

<sup>15</sup> OTK-A 2007/5, poz. 48.

<sup>16</sup> Druk sejmowy nr 2051; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051>.

**Bartosz Rakoczy** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; współnik w kancelarii radców prawnych, radca prawny Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie”; członek Krajowej Komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko; autor ponad 200 publikacji, w tym z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego, prawa cywilnego.

Książka zawiera pogłębioną analizę najistotniejszych zagadnień odnoszących się do publicznoprawnych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej.

Autorzy przedstawiają m.in.:

- zasady ogólne i domniemania prawne uregulowane w ustawie – Prawo przedsiębiorców oraz urzędowe interpretacje;
- mechanizmy prawnej reglamentacji działalności gospodarczej, w tym: jej podstawy, koncesje i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oraz cechy szczególnie działalności regulowanej;
- szczegółowe rozwiązania prawne, np.: zawieszenie działalności gospodarczej, kontrolę i ochronę przedsiębiorców oraz charakterystyczne dla systemu prawa przedsiębiorców instytucje – Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej, Rzecznika Praw Przedsiębiorców.

Książka jest przeznaczona dla adwokatów, radców prawnych, sędziów, doradców podatkowych, pracowników administracji rządowej i samorządowej zajmujących się obsługą podmiotów gospodarczych oraz ekonomistów, księgowych i przedsiębiorców. Będzie cennym źródłem wiedzy dla pracowników naukowych, a także studentów prawa, administracji i ekonomii.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

