

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

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

Hanna Gronkiewicz-Waltz – rozdział V

Krzysztof Jaroszyński – rozdziały: VIII, IX

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Remigiusz Kaszubski,

Joanna Róg-Dyrda, Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski – rozdział XIII

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-780-5

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: ksiazki@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	29
1. Uwagi wstępne	29
2. Merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego	30
3. Liberalna autonomia gospodarcza	32
4. Interwencyjny porządek gospodarczy	34
5. Etatystyczna gospodarka planowa	36
Rozdział III	
Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego	41
1. Pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego	41
2. Społeczna gospodarka rynkowa	46
3. Gospodarstwo rodzinne	58
4. Zasada zrównoważonego rozwoju	65
5. Konstytucyjne wolności i prawa ekonomiczne	72
5.1. Uwagi ogólne	72
5.2. Konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej, ochrony własności oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu	73
5.2.1. Wolność gospodarcza	73
5.2.2. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	82
5.2.3. Gwarancja własności	86

5.3. Proporcjonalność i równość jako przesłanki dopuszczalności ingerencji państwa w wolność i prawa obywateli w sferze gospodarczej.....	93
5.3.1. Zasada proporcjonalności	94
5.3.2. Zasada równości	99

Rozdział IV

Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki	105
1. Uwagi ogólne.....	105
2. Administracja bezpośrednia w sprawach gospodarczych.....	107
3. Administracja pośrednia w sprawach gospodarczych.....	119

Rozdział V

Pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego	127
1. Funkcje banku centralnego.....	127
2. Autonomia banku centralnego.....	128
3. Instrumenty oddziaływania na banki.....	130
4. Formy prawne działania.....	132
5. Współpraca z Europejskim Bankiem Centralnym	132

Rozdział VI

Gospodarka komunalna.....	135
1. Mienie jednostek samorządu terytorialnego.....	135
2. Istota gospodarki komunalnej.....	142
3. Zadania o charakterze użyteczności publicznej	148
4. Gospodarka komunalna wykonywana poza sferą użyteczności publicznej.....	154
5. Sposób i prawne formy wykonywania gospodarki komunalnej	158
5.1. Uwagi ogólne	158
5.2. Jednostki organizacyjne działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.....	160
5.3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	163
5.4. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy	165

Rozdział VII

Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy	169
1. Samorząd gospodarczy.....	169
1.1. Pojęcie samorządu gospodarczego.....	169
1.2. Zadania samorządu gospodarczego	171
1.3. Podstawowe instytucje samorządu gospodarczego.....	172
1.3.1. Uwagi ogólne.....	172

1.3.2. Samorząd gospodarczy rzemiosła	174
1.3.3. Samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców	177
1.3.4. Izby gospodarcze działające na podstawie ustawy o izbach gospodarczych	178
1.3.5. Izby gospodarcze działające na podstawie przepisów szczególnych	180
1.3.6. Samorząd rolniczy	181
2. Samorząd zawodowy	183
2.1. Prawna konstrukcja samorządu zawodowego	183
2.2. Pojęcie zawodu zaufania publicznego	183
2.3. Charakter prawny samorządu zawodowego	185
2.4. Zakres władztwa publicznoprawnego samorządu zawodowego	187

Rozdział VIII

Funkcje administracji gospodarczej	191
1. Pojęcie funkcji administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa	191
2. Klasyfikacja funkcji administracji gospodarczej	197
2.1. Uwagi ogólne	197
2.2. Funkcja regulacyjna	201
2.3. Funkcja reglamentacyjna	205
2.3.1. Zagadnienia wprowadzające	205
2.3.2. Działalność reglamentowana	208
2.3.3. Działalność koncesjonowana	215
2.3.4. Działalność wymagająca zezwolenia (licencji)	225
2.4. Funkcja nadzoru gospodarczego	228
2.5. Funkcja stymulacyjna	233

Rozdział IX

Przedsiębiorca	239
1. Pojęcie przedsiębiorcy w prawie publicznym	239
2. Definicja przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców	251
2.1. Przedsiębiorca	251
2.1.1. Uwagi ogólne	251
2.1.2. Osoby fizyczne	253
2.1.3. Osoby prawne	258
2.1.4. Jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną	262
2.2. Działalność gospodarcza	267
2.2.1. Uwagi ogólne	267
2.2.2. Działanie we własnym imieniu	272
2.2.3. Cel działalności gospodarczej	275
2.2.4. Przedmiot działalności gospodarczej	278

2.2.5. Działalność zawodowa	283
2.2.6. Sposób wykonywania działalności gospodarczej	285
2.3. Klasyfikacja przedsiębiorców	288
2.3.1. Uwagi ogólne	288
2.3.2. Przedsiębiorcy zagraniczni	291
2.3.3. Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy	310
3. Podstawowe prawa przedsiębiorcy	313
3.1. Gwarancje wolności działalności gospodarczej	313
3.2. Uprawnienia przedsiębiorcy	319
3.3. Kontrola przedsiębiorcy	327
4. Podstawowe obowiązki przedsiębiorcy	341
4.1. Uwagi ogólne	341
4.2. Obowiązki związane z podjęciem działalności gospodarczej	342
4.3. Obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	350

Rozdział X

Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki oraz gospodarowanie mieniem państwowym	353
1. Pojęcie prywatyzacji i jej systematyka	353
2. Prywatyzacja gospodarki w Polsce	358
3. Gospodarowanie mieniem państwowym i jego prywatyzacja	360

Rozdział XI

Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)	367
1. Uwagi ogólne	367
2. Prawo antymonopolowe	368
2.1. Zagadnienia ogólne	368
2.2. Praktyki ograniczające konkurencję	375
2.3. Ochrona konkurencji w drodze przeciwdziałania nadmiernej koncentracji	385
2.4. Postępowanie w sprawach antymonopolowych	388
3. Prawo pomocy publicznej	405
3.1. Istota oraz podstawy prawne regulacji pomocy publicznej w gospodarce	405
3.2. Pojęcie pomocy publicznej i jej formy	408
3.2.1. Uwagi ogólne	408
3.2.2. Pomoc ze źródeł publicznych	408
3.2.3. Selektywność korzyści gospodarczych	409
3.2.4. Przysporzenie przedsiębiorcy korzyści gospodarczych	410
3.2.5. Adresaci pomocy publicznej	410
3.2.6. Sposoby i formy udzielania pomocy publicznej	411

3.3. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej	412
3.3.1. Zakłócenie konkurencji i jednoczesny wpływ na handel wewnątrzspółnotowy	413
3.3.2. Wyłączenia z mocy prawa (wyłączenia automatyczne)	414
3.3.3. Wyłączenia fakultatywne (pomoc potencjalnie dopuszczalna)	415
3.3.4. Nadzór i monitorowanie pomocy publicznej	423
3.3.5. Postępowanie krajowe w sprawach pomocy publicznej	426

Rozdział XII

Publicznoprawne problemy ochrony konsumentów	429
1. Uwagi ogólne	429
2. Podstawy konstytucyjne ochrony konsumentów	431
3. Pojęcie konsumenta i jego ochrona	434
4. Organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów	439
5. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów	443
5.1. Uwagi wstępne	443
5.2. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów	444
5.2.1. Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji	446
5.2.2. Nieuczciwe praktyki rynkowe oraz czyny nieuczciwej konkurencji	447
5.2.3. Sprzedaż produktów finansowych niedopasowanych do potrzeb konsumenta	450
5.3. Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	451
5.4. Decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	455
6. Bezpieczeństwo produktów	457
7. Miejsce prawa ochrony konsumentów w systemie prawa	468

Rozdział XIII

Regulacja publicznoprawna rynku finansowego	471
1. Zakres regulacji prawnej	471
1.1. Stabilność finansowa	471
1.2. Zakres regulacji rynku bankowego	472
1.3. Zakres regulacji rynku ubezpieczeniowego	474
1.4. Zakres regulacji rynku kapitałowego	477
1.5. Zakres regulacji rynku usług płatniczych	482
2. Podmioty działające na rynku finansowym	486

2.1. Pojęcie banku	486
2.2. Pojęcie zakładu ubezpieczeń.....	487
2.2.1. Działalność ubezpieczeniowa	487
2.2.2. Zakład ubezpieczeń	489
2.2.3. Zakład ubezpieczeń w formie spółki akcyjnej	489
2.2.4. Zakład ubezpieczeń w formie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	490
2.2.5. Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń.....	491
2.3. Podmioty działające na rynku kapitałowym	492
2.3.1. Uwagi ogólne	492
2.3.2. Giełda Papierów Wartościowych.....	493
2.3.3. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	493
2.3.4. Domy maklerskie.....	494
2.3.5. Dostawcy usług finansowania społecznościowego	495
2.3.6. Fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne i fundusze emerytalne.....	495
2.3.7. Inne podmioty działające na rynku kapitałowym	499
2.4. Podmioty działające na rynku usług płatniczych	499
3. Tworzenie podmiotów działających na rynku finansowym	502
3.1. Postępowanie przy tworzeniu banków.....	502
3.2. Postępowanie przy tworzeniu zakładu ubezpieczeń.....	503
3.3. Postępowanie przy tworzeniu domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych.....	504
3.4. Postępowanie przy tworzeniu krajowej instytucji płatniczej	505
4. Gospodarka finansowa banków i zakładów ubezpieczeń	506
4.1. Gospodarka finansowa banków	506
4.1.1. Zakres regulacji.....	506
4.1.2. Fundusze własne	506
4.1.3. Płynność finansowa	507
4.1.4. Adekwatność kapitałowa	507
4.1.5. Limit koncentracji zaangażowań.....	508
4.1.6. Postępowanie naprawcze. Likwidacja i upadłość banków	508
4.2. Gospodarka finansowa zakładów ubezpieczeń	509
4.3. Gospodarka finansowa instytucji płatniczej.....	511
4.3.1. Wymogi kapitałowe oraz dotyczące funduszy własnych.....	511
4.3.2. Ochrona środków klientów	512
5. Nadzór nad rynkami finansowymi	513
5.1. Modele organizacyjne nadzoru nad rynkami finansowymi	513
5.2. Komisja Nadzoru Finansowego	516
5.3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru bankowego	530

5.4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego	530
5.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru nad rynkiem kapitałowym	532
5.6. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru płatniczego	533
5.7. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji podmiotów działających na rynku finansowym.....	535
5.7.1. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji banków....	535
5.7.2. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji zakładów ubezpieczeniowych.....	536
5.7.3. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku kapitałowym.....	537
5.7.4. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku dostawców usług płatniczych.....	538
5.8. Nadzór makroostrożnościowy	538
6. Systemy gwarancyjne na rynku finansowym.....	540
6.1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny	540
6.2. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.....	548
6.3. System rekompensat administrowany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	550
7. Inne środki ingerencji państwa na rynku finansowym w celu ochrony interesu publicznego	551
7.1. Wyłączenia tajemnicy bankowej.....	551
7.2. Regulacja dystrybucji ubezpieczeń	553
7.3. System ubezpieczeń obowiązkowych	556
7.4. Podstawowe zasady oferty publicznej papierów wartościowych	558
7.5. Obowiązki informacyjne.....	560
Bibliografia	561
Skorowidz	571
Autorzy	581

WSTĘP

Oddawana do rąk Czytelnika praca *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne* 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, była 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; były 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 prawniczych 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

PRAWO ADMINISTRACYJNE GOSPODARCZE

1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy

Punktem wyjścia rozważań wokół problematyki prawa administracyjnego gospodarczego jest określenie 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 (materialnym), typowym z kolei dla teorii ekonomii**, 3
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. Innymi słowy, jest to całość działań gospodarczej polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami nabywców. Elementem istotnym tej definicji jest akcentowanie **gospodarowania jako określonego rodzaju ludzkiego zachowania (postępowania)**.

Funkcjonalne (materialne) ujęcie gospodarki nie wskazuje kryteriów, na podstawie których można by określić ludzkie postępowanie z punktu widzenia tego przedmiotu działania, jakim jest proces gospodarowania. Cechą ujęcia funkcjonalnego jest przede

wszystkim traktowanie gospodarki i gospodarowania jako procesu dynamicznego, a to oznacza, że istotą tego procesu 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 też 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 m.in. o cenach, popycie i podaży;
 - 3) racjonalizacja wykorzystania zasobów prowadząca do równowagi w gospodarce;
 - 4) weryfikacja społecznej przydatności produkcji (świadczenia usług);
 - 5) proces alokacji, czyli przemieszczanie się zasobów pracy, środków produkcji oraz kapitałów do tych dziedzin działalności gospodarczej, które przynoszą największe zyski i są najbardziej efektywne.

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

Znajdujący się u podstaw rynku konkurencyjny mechanizm koordynacji działań przedsiębiorców tworzy **rynkowy system gospodarczy**, czyli taki system, w którym wysokość cen rynkowych zmienia się w zależności od istniejącego popytu i podaży.

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.

7

Po drugie – ramy prawne gospodarowania tworzy regulacja prywatnoprawna zakładająca uporządkowane relacje między uczestnikami rynku, oparta na zasadzie swobody 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 nawet 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.

2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego

- 8 **Prawo administracyjne gospodarcze dotyczy ingerencji państwa w sferę gospodarki** i obejmuje zespół norm prawnych, które regulują zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwa w sferze gospodarki.
- 9 **Od strony materialnej** prawo administracyjne gospodarcze daje się zrekonstruować w płaszczyźnie celów i zadań państwa w gospodarce. **Przedmiot tego prawa odnosi się bowiem do państwowego oddziaływania na gospodarkę w takim zakresie, w jakim – legitymowany przez zasadę państwa prawnego – interes publiczny uzasadnia wkroczenie państwa w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i praw wykonywanych na rynku.** Przedmiot tego prawa uzasadniony jest tym samym jego historyczną genezą jako prawa, które pojawiło się w następstwie, znajdującego się w obszarze interesu publicznego, porządkującego oddziaływania państwa na gospodarkę, gwarantującego poszanowanie wolności gospodarczej i zarazem przeciwdziałającego zagrożeniom, jakie niesie jej niekontrolowane wykonywanie. Prawo to jest efektem wzrastającej ingerencji państwa w gospodarkę w celu koniecznego, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenia gospodarczej autonomii podmiotów gospodarczych. Specyfika pojawiających się problemów w toku wykonywania działalności gospodarczej skutkowałą wzrostem zakresu regulacji prawnej ukierunkowanej m.in. na ochronę konkurencji, regulację wolnych zawodów czy funkcjonowania związków zawodowych. Decydującym impulsem do rozwoju prawa administracyjnego gospodarczego stały się zwłaszcza koncepcje interwencjonistyczne i znajdujące się u ich podstaw założenie koniecznego powiązania wolności gospodarczej wykonywanej na rynku w sposób autonomiczny z odpowiedzialnością państwa za niezakłócony przebieg procesów gospodarczych. Koncepcje te wykreowały też grunt dla dynamicznego rozwoju współczesnego prawa administracyjnego gospodarczego.
- 10 **Od strony formalnej** prawo administracyjne gospodarcze tworzą **przepisy o organizacji i postępowaniu organów władzy publicznej i innych podmiotów** wykonujących zadania administracji publicznej, właściwych w sprawach ingerencji w stosunki gospodarcze.



Prawo administracyjne gospodarcze, podobnie jak inne obszary prawa administracyjnego, należy analizować każdorazowo w kontekście unormowań konstytucyjnych. Dotyczy to nie tylko tych regulacji konstytucyjnoprawnych, które mają za przedmiot unormowania odnoszące się bezpośrednio do gospodarki, lecz także tych przepisów Konstytucji RP, w tym przepisów ustrojowych, które choć nie odnoszą się bezpośrednio do gospodarki, to jednak oddziałują na treść i kształt prawa administracyjnego gospodarczego.

Ze względu na teoretycznoprawną jedność prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego można powiedzieć, że **prawo administracyjne gospodarcze jest skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym odnoszącym się do gospodarki**. Prawo konstytucyjne zawiera podstawowe zasady będące zarazem zasadami ogólnymi prawa administracyjnego gospodarczego. Zasady te należy rekonstruować, opierając się na tych postanowieniach Konstytucji RP, które odnoszą się do zasad ustroju gospodarczego, systemu praw i wolności jednostki w sferze gospodarczej, a także konstytucyjnie określonych powinności państwa w sferze gospodarczej. Wynikając ze wspólnego źródła ideowego, jakim jest preambuła Konstytucji RP, zasady te tworzą jednolitą całość.



Oznacza to, że z konstytucyjnego punktu widzenia porządek prawny w gospodarce wyznaczają przede wszystkim:

- 1) **zasada społecznej gospodarki rynkowej** jako podstawa ustroju gospodarczego;
- 2) **zasada gospodarstwa rodzinnego** jako podstawa ustroju rolnego;
- 3) **zasada zrównoważonego rozwoju**;
- 4) **podstawowe wolności i prawa ekonomiczne**;
- 5) **konstytucyjne powinności państwa w sferze gospodarczej**.

Istotne znaczenie mają także ustrojowe **zasady demokratyzmu, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz zasady proporcjonalności i równości**; wywołują one bowiem ważne implikacje dla trybu stanowienia i stosowania norm prawa administracyjnego gospodarczego, a także dla treści norm tego prawa.

Elementami charakteryzującymi prawo administracyjne gospodarcze są przede wszystkim: specyfika zakresu przedmiotowego oraz związane z tym przedmiotem charakterystyczne sposoby oddziaływania państwa na gospodarkę, jak również niejednokrotnie szczególne procedury postępowania.

Zakres przedmiotowy prawa administracyjnego gospodarczego jest pochodną przede wszystkim: konstytucyjnych powinności państwa w gospodarce, modeli gospodarki, rozstrzygnięć politycznych znajdujących się u podstaw aktualnej w danym czasie polityki gospodarczej czy wreszcie procesu integracji europejskiej. Wielość celów działania państwa wobec gospodarki wynikających z powyższych uwarunkowań, a zwłaszcza pojawianie się stale nowych zadań państwa w gospodarce sprawia, że prawo administracyjne gospodarcze pozostaje co do treści i zakresu przedmiotowego otwarte i wyjątkowo zmienne. Prawo administracyjne gospodarcze jest przede wszystkim prawem materialnym, określa bowiem zadania państwa oraz środki ich realizacji przez administrację publiczną. Stąd też materialne prawo administracyjne gospodarcze tworzą te regulacje prawne, które wskazują zadania oraz środki i formy prawne ingerencji państwa w gospodarkę.

Podręcznik obejmuje całość zagadnień związanych z jedną z najbardziej rozwijających się gałęzi prawa, określaną jako publiczne prawo gospodarcze lub administracyjne prawo gospodarcze, tj. m.in.:

- genezę interwencjonizmu państwa w gospodarce,
- konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego,
- gospodarkę komunalną,
- organy państwa mające wpływ na gospodarkę,
- pozycję prawną przedsiębiorcy,
- prawo antymonopolowe i ochrony konkurencji,
- regulację rynku finansowego.

Autorzy, związani z Katedrą Prawa Publicznego Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, uwzględnili najnowsze regulacje dotyczące poruszanej problematyki, orzecznictwo i literaturę.

Publikacja 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.

Hanna Gronkiewicz-Waltz – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor i kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego, Gospodarczego i Bankowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Prezes Narodowego Banku Polskiego w latach 1992–2000, wiceprezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w Londynie w latach 2001–2005, w latach 2006–2018 Prezydent m.st. Warszawy; autorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, samorządu lokalnego, prawa publicznego gospodarczego, prawa bankowego, prawa europejskiego. Od 2019 r. jest przewodniczącą misji miast neutralnych klimatycznie i inteligentnych przy Komisji Europejskiej.

Marek Wierzbowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, *visiting professor* wielu uniwersytetów amerykańskich, współprzewodniczący grupy prawa administracyjnego European Law Institute, członek Komitetu Sterującego ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law), radca prawny, partner w kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy, wcześniej partner kancelarii Weil, a następnie Linklaters; autor, redaktor i współautor licznych publikacji naukowych, komentarzy, podręczników i opracowań eksperckich.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383287805 W02P01

ISBN 978-83-8328-780-5



9 788383 287805

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)