

Remigiusz Maciej Duda

*Uniwersytet Wrocławski*

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*

*ORCID 0000-0001-8207-4481*

## Konstytucyjna zasada zaufania obywateli do organów państwowych i próba jej realizacji w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646)

The constitutional principle of citizens' trust in state bodies and an attempt to implement it in the provisions of the Entrepreneur's Law – Act of March 6, 2018 (Journal of Laws 2018, item 646)

### Streszczenie

Artykuł opisuje genezę zasady demokratycznego państwa prawnego w Europie oraz w Polsce. Sekcje wprowadzające stanowią tło historyczne dla powstania idei państwa prawnego. Związana jest z nią zasada zaufania obywateli do władzy, która została przedstawiona jako element współczesnego polskiego ustroju. Następnie opisane są przejawy realizowania tej zasady w polskim prawie administracyjnym. Celem jest wskazanie i próba oceny realizacji tej zasady w zmianach w polskim prawie gospodarczym po 2015 r. W dalszych sekcjach opisane są przejawy realizowania zasady państwa prawnego w polskim prawie administracyjnym. Na podstawie treści ustawy Prawo przedsiębiorców i dotyczących jej wyroków sądów administracyjnych autor dokonuje przedstawienia tychże zmian prawnych i ich umiejscowienia w polskim porządku prawnym.

### Słowa kluczowe

prawo konstytucyjne, konstytucja, ustrój, zasada demokratycznego państwa prawa, zasada zaufania do władzy, prawo gospodarcze, prawo przedsiębiorców

### Abstract

The article describes genesis of the principle of a democratic rule of law in Europe and Poland. The introductory sections provide a historical background for the emergence of the idea of the rule of law. It is associated with the principle of citizens' trust in authority, which was presented as part of the modern Polish system. Next implementations of this principle in Polish administrative law are described. The purpose is to identify and attempt to assess the implementation of this principle in changes in Polish business law after 2015. The following sections describes the implementation of the rule of law rule in Polish administrative law. Based on the content of the act on the law of entrepreneurs, and administrative court judgments concerning it, the author presents these legal changes and their place in the Polish legal system.

**Keywords**

constitutional law, constitution, system, democratic rule of law, trust in authority, business law, law of entrepreneurs

## 1. Wprowadzenie

Spoiwem dla obowiązujących na określonym terytorium źródeł prawa, czyniącym ze zbioru tych aktów prawnych pierwiastki ważniejszej funkcji, jest bez wątpienia katalog zasad ustrojowych. Owe zaś, wyrażone z różną bezpośredniością w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przelane na grunty konkretnych dziedzin prawa, znajdują swe odzwierciedlenia w przepisach ustaw. Podstawowym dylematem budującego ustroj prawa konstytucyjnego jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o konieczność wyrażenia *expressis verbis* każdej z reguł w ustawie zasadniczej. Stanowisko przyjmujące nieodzowność konstytucyjnej artkulacji uznaje zasady niewyrażone wprost w Konstytucji, a wymienione w innych aktach prawnych bądź orzeczeniach, za drugorzędne. Natomiast pogląd przeciwny traktuje zasady niewyrażone wprost w Konstytucji jako niemniej istotne systemowo, jeżeli odzwierciedlają *ratio legis* przepisów ustrojowych<sup>1</sup>. Znaczący wpływ na kształtowanie się prawa konstytucyjnego w Polsce miały osobliwe warunki historyczne. W ustroju socjalistycznym konstytucyjne zasady nie były urzeczywistnione. Ponadto, ówczesna nauka prawa państwowego traktowała charakter ustawy zasadniczej jako połączenie szczególnej treści i postulowanej przez nią szczególnej formy. Miało to nie pozwalać na wykształcanie się norm prawno-ustrojowych dających się zaliczyć do konstytucyjnych w materialnym znaczeniu<sup>2</sup>. Nadawanie lub rozpoznawanie konstytucyjnego charakteru w innych normach odrzucano jako zabieg stosowany w „burżuazyjnej” nauce<sup>3</sup>. Dopiero po zmianach towarzyszących transformacji ustrojowej w Polsce nauka prawa konstytucyjnego mogła traktować dosłownie wprowadzone wtedy zasady: demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, swobody działalności gospodarczej i pluralizmu politycznego. Wraz z demokratyzacją do konstrukcji ustrojowej wróciły cechy współczesnych konstytucji, w postaci m.in. sztywności, a także szczególnej mocy prawnej połączonej z bezpośrednią stosowalnością. Nowa teoria prawa spowodowała wiele stopniowych zmian ustrojowych, mających prowadzić do rozszerzenia katalogu praw i wolności jednostki i poszerzenia kontroli praworządności w państwie. Należy wspomnieć, że nie każda z zasad wyrażonych w aktach niższej rangi odpowiadałaby schematowi Konstytucji. Powodem jest zakres ich zastosowania, który należy do zakresu zastosowania norm właści-

<sup>1</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 39.

<sup>2</sup> L. Kurowski (red.), *Mała encyklopedia prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 257.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

wych określonej gałęzi prawa z uwzględnieniem podziału materialno-formalnego. Przykładowo, zasady właściwe wyłącznie postępowaniu karnemu znajdują się w aktach prawnych dotyczących tego postępowania. Nadal jednak stanowią część ustroju, rozbudowując zasady wyrażone w Konstytucji, która ogranicza się do sformułowania ich założeń. Próżno zatem szukać nazw niektórych zasad w Konstytucji, posługując się frazami, w które obfituje orzecznictwo i doktryna. Wynika to z faktu, iż nieostrość pojęć używanych w określaniu zasad ustrojowych pozwala na ich poszerzenie, realizowanie na wiele sposobów, różne interpretowanie. Takim uzupełnieniem jest wprowadzenie zasad związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w ustawie Prawo przedsiębiorców. Nim jednak opisany zostanie sposób dokonania komplementarnej z Konstytucją kodyfikacji, warto przedstawić zaufanie do organów państwowych w polskim porządku prawnym, a także genezę zasady, która pozwala na jego budowanie.

Jedną z najważniejszych zasad obecnych w polskim systemie prawnym jest zawarte w art. 2 Konstytucji RP zdanie twierdzące, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>4</sup>. Jest to też adekwatny przykład dla opisanych wcześniej zależności. Po pierwsze, przepis ten stanowi inherentną część konstrukcji ustrojowej zawartej w art. 1. Republikańska forma organizacji państwa polega na zapewnieniu obywatelom wpływu na sprawy publiczne<sup>5</sup>. Zadaniem władzy w republice nie jest jedynie panowanie, ale i służba, a gwarantem tego stanu rzeczy jest związanie organów państwowych normami prawnymi, analogicznie do podmiotów podlegających ich decyzjom. Zasada ta uosabia więc ideę rządu ograniczonego, przy zachowaniu podziału władzy i określeniu stosunków pomiędzy organami. Po drugie zaś, zasadę tę można realizować na wielu płaszczyznach, nie deprecjonując obecnych w naszym ustroju zasad prawa rzymskiego (kilku można doszukać się w sformułowaniu „państwem prawnym”), mając na celu zwiększenie zaufania obywateli do szeroko rozumianych władz. Po trzecie, podobnie do słowa „zaufanie”, użyta w Ustawie Zasadniczej „sprawiedliwość społeczna” to pojęcie do tego stopnia nieprecyzyjne, że oczywista powinna wydawać się korzyść obywatela w toku jego interpretacji. Nie sposób odrzucić tezy, że tak daleko posunięta dyferencjacja sprawia, iż wyróżnienie z przepisów Konstytucji RP norm formalnych oraz materialnych nie doprowadzi do podziału dychotomicznego<sup>6</sup>. Zgodnie z poglądem ugruntowanym na podstawie dawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uznaję, że zasady konstytucyjne w polskim porządku prawnym mają charakter wiążących norm prawnych, a zatem mogą i winny

---

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 2.

<sup>5</sup> S. Sagan, *op. cit.*, s. 40.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 66.

być brane pod uwagę jako podstawy oceny zgodności prawa z Konstytucją<sup>7</sup>. W niniejszym opracowaniu zamierzam przyjrzeć się realizującym art. 2 Konstytucji RP zasadom, które wymienione zostały w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców. Dla właściwego opisanie problematyki realizacji zasady demokratycznego państwa prawa, którą na potrzeby pracy utożsamiam z zasadą zaufania obywateli do państwa, konieczne będzie skupienie się na tych aspektach formalnych i materialnych, które przejawiają się w kielkującym dopiero orzecznictwie związanym z ustawą Prawo przedsiębiorców. Identyfikacja charakterystyki państwa prawnego jako państwa budującego zaufanie pomiędzy władzą a obywatelami nie jest dla nauki prawa rzeczą obcą, bowiem „państwo prawa nie oznacza tylko przyjęcia określonego katalogu swobód i praw, lecz przede wszystkim stworzenie mechanizmów zapewniających ich skuteczną ochronę”<sup>8</sup>. Przyjmując, że zasada ta jest w znaczeniu formalnym „uznawana za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania”<sup>9</sup>, założyć można, że bez rzeczowego zaufania do władzy państwo jako republika nie może istnieć w literalnym znaczeniu.

Podkreślić należy, że znaczna część autorów prac poświęconych zasadzie zaufania, wynikającej wszak z prawnego charakteru państwa demokratycznego, upatruje jej źródła normatywnego w art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego. Sądzę jednak, że przepis ten jest jednym z wielu środków realizacji idei, zapisanej w Konstytucji i nastawionej na osiągnięcie celu. Natomiast postępowanie administracyjne jest w tym wypadku jedną z przestrzeni, wewnątrz których ustawodawca realizuje założenia systemowe. Dotąd jednak prawo administracyjne nie było polem materializowania niektórych zasad konstytucyjnych, skonkretyzowanych w Prawie przedsiębiorców.

## 2. Historyczne tło powstania idei państwa prawnego oraz zasady zaufania do władzy

Idea prawa powszechnego, które abstrahuje od różnic społecznych między ludźmi i jest tym samym gwarantem sprawiedliwości, została zastosowana w praktyce w czasach nowożytnych. Nauka upatruje genezy tejże w sprzeciwie wobec absolutyzmu, któremu obce było pojęcie legitymizacji władzy<sup>10</sup>. Niezasadne byłoby skupiać się na poglądach filozofów antycznych, których uwagi, choć cenne, sformułowane zostały

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 67. Parafraza zacytowanego przez autora fragmentu wyroku TK (OTK 1988, Warszawa 1990, s. 97).

<sup>8</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Drukarnia Kwant, Wrocław 1998, s. 19.

<sup>9</sup> Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, Tom IX, s. 98.

<sup>10</sup> E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Agencja EXIT Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 1994, s. 76.

w społeczeństwie funkcjonującym w zupełnie innych kategoriach niż współczesne. Skądinąd sformułowania użyte przez starożytnych myślicieli pokazują, że taka koncepcja prawa, praworządności i sprawiedliwości społecznej towarzyszyła ludzkości od zarania społeczeństwa. Idea państwa prawa ewoluowała, stając się zbiorem zasad i wspomnianych wcześniej cech współczesnej konstytucji. Formalne elementy państwa prawa opracowane w XIX wieku przez naukę niemiecką stanowią podstawy rozumienia tej zasady obecnie. W materialnym ujęciu ważna jest treść prawa i system wartości, stanowiące aksjologiczny kontekst obowiązujących aktów prawnych<sup>11</sup>. XIX-wieczny dorobek europejskiej – w tym niemieckiej – doktryny jest podstawą dla współczesnego rozumienia zasady państwa prawnego w Polsce, która to zasada pojawiła się dopiero w trakcie przemian ustrojowych. Różnicę pomiędzy państwem prawnym a demokratycznym państwem prawnym literatura określa jako pojawienie się rzeczywistego wpływu obywateli na treść stanowionego prawa. Fakt ten nie obniża jednak wartości przedstawionych wcześniej elementów ustrojowych, takich jak podział władz z niezależnością sądownictwa, czy prymat konstytucji nad całym systemem aktów prawnych. Wcześniej jednak dochodziło do kodyfikacji ustrojowych, które były załącznikiem współczesnego demokratycznego państwa prawa. Pod koniec XVIII wieku uchwalono pierwszą Konstytucję, która zakładała rządy prawa, poddając swą treść wpływom nurtów liberalno-demokratycznych; była to Konstytucja stanu Massachusetts<sup>12</sup>. Po epoce państw bliskich ustrojem patrymoniałowi, w odpowiedzi na potrzeby związane z zawianiem umowy społecznej, narodziła się idea państwa prawnego. Powstały wcześniej absolutyzm oświecony zinstytucjonalizował państwo w osobie władcy. Na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie idei państwa prawnego w prawie niemieckim, gdyż tam została najwcześniej skodyfikowana, stając się elementem zespolonym z doktryną. W XIX wieku rozwój nauki prawa niemieckiego pozwolił na rozpowszechnienie takich pojęć, jak państwo prawne czy sprawiedliwość społeczna. Towarzyszyło mu także upowszechnienie idei pozytywizmu prawniczego, w opozycji do naturalizmu prawniczego. Losy nurtów filozoficznych w prawie zmieniły się jednak pod wpływem wydarzeń II wojny światowej, które pokazały, że prawo nie jest tożsame z gwarancją sprawiedliwości oraz że czysty pragmatyzm prawniczy dzieli społeczeństwo. Ustawodawstwo zachodnich Niemiec stanęło po wojnie przed trudnym zadaniem stworzenia systemu, który nie będzie odwoływał się do ekspansywnych, niemieckich tradycji, zwieńczonych powstaniem nazizmu. Obowiązująca nadal Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. pełni rolę konstytucji od daty wejścia w życie, pomimo podkreślenia w nazwie jej prowizorycznego charakteru.

---

<sup>11</sup> A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, Tom LVII, s. 177–178.

<sup>12</sup> Konstytucja stanu Massachusetts z 1780 r., na której temat informacje pochodzą z następujących źródeł: S. Sagan, *op. cit.*, s. 40; oraz B. Banaszak, *op. cit.*, s. 172.

Odwołuje się do federalnego charakteru państwa, czyniąc jednocześnie zadość wdrożeniu ważnej idei państwa prawnego w słowach: „Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej. W krajach związkowych, powiatach i gminach Naród musi posiadać przedstawicielstwo pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu” (art 28)<sup>13</sup>. Taka kodyfikacja nie definiuje jednak, jak należy rozumieć zasadę państwa prawnego, pozostawiając zrozumienie jej naukom prawnym, które utożsamiają ją z zaufaniem do władzy w społeczeństwie. Niemcy są relevantnym przykładem także dlatego, że powstała od wejścia w życie Konstytucji ukierunkowana praktyka orzecznicza pozwala na dokonanie właściwej wykładni systemowej tej zasady. Ponadto, nad poprawnym przestrzeganiem i wykładnią Ustawy Zasadniczej czuwa Federalny Trybunał Konstytucyjny, którego powstanie nie pozostało bez wpływu na instrumenty kontroli demokratycznego porządku prawnego, także we współczesnej Polsce.

Inne państwa europejskie cechujące się wysoką kulturą prawną także posiadają w swych ustawach zasadniczych realizację zasady państwa prawnego. Ma ona zagwarantować obywatelom sprawiedliwość społeczną. Gdy doktryna niemiecka uznała tę zasadę za jedną z podstaw ustroju republiki niemieckiej w powojennej Europie<sup>14</sup>, ustrojodawcy krajów byłego sojuszu antyniemieckiego poszli w ich ślady, materializując ją w pierwszych artykułach ustaw zasadniczych. Istotny jest fakt, że pomimo istnienia całkowicie odmiennego od pozostałych państw europejskich porządku tworzenia systemu prawnego w Wielkiej Brytanii, będącej nadal monarchią, kraj ten stosuje zasadę rządów prawa na każdym szczeblu kontroli legalności działań organów państwowych<sup>15</sup>. W Wielkiej Brytanii nie obowiązuje jednak konstytucja spisana. Poza najważniejszymi aktami prawnymi źródłem prawa konstytucyjnego wraz z jego naczelnymi zasadami jest w największej mierze prawo precedensowe, które czyni brytyjski system prawny zupełnie odmiennym od kontynentalnych systemów prawnych.

Adekwatnym przykładem jest także prawo konstytucyjne Francji, ponieważ pierwsza kodyfikacja, która ziściła ideę opisywanej zasady, jest stosunkowo dawna. Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. była wielokrotnie zmieniana w swych początkowych sekcjach. Efektem wszystkich nowelizacji, dawny ustęp 2 pierwszego artykułu, jest obecnie (od 2005 r.) niedzielonym artykułem pierwszym, znajdującym się we wstępie, przed pierwszym rozdziałem. Brzmi on: „Francja jest Republiką niepodzielną,

<sup>13</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., art. 28 – tłumaczenie autorstwa B. Banaszaka i A. Malickiej, zamieszczone w Bibliotece Sejmu RP pod adresem [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf) [dostęp: 17.04.2019]

<sup>14</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 172.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 20.

świecką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszystkie przekonania. Jej organizacja jest zdecentralizowana”<sup>16</sup>. Zatem zarówno w Niemczech, jak i we Francji przyjęto w ustawie zasadniczej normę, która łączyła w sobie federalny charakter państwa z jego prawnym i republikańskim charakterem. Ponadto, francuski porządek ustrojowy kategorycznie zabrania zmiany republikańskiej formy organizacji państwa<sup>17</sup>.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w swym pierwszym rozdziale „Podstawy ustroju konstytucyjnego” także urealnia wspomnianą syntezę w pierwszym artykule. Ustęp 1 pozostaje w brzmieniu: „Federacja Rosyjska – Rosja jest demokratycznym federacyjnym państwem prawa o republikańskiej formie rządów”. Nie należy jednak szukać podobnych zapisów we wcześniejszej historii prawa rosyjskiego, tak samo nie należy traktować Federacji Rosyjskiej jako przykładu demokratycznego państwa prawnego. Twierdzenia ustrojowe w Konstytucji ZSRR z 1936 r. ani nie były zgodne z rzeczywistością, ani wolne od socjalistycznej propagandy<sup>18</sup>, zatem akty prawne komunistycznych władz (także polskich) nie będą przedmiotem wnikliwych rozważań w niniejszej pracy.

Według B. Banaszaka tendencja ta dała podwaliny podobnym kodyfikacji w Hiszpanii, Portugalii, a także w Polsce. Jednak prawo konstytucyjne wprowadzone przez władzę komunistyczną po II wojnie światowej zawierało zasady wolnościowe, które nie posiadały odzwierciedlenia w rzeczywistości prawa publicznego. Dopiero nowela grudnia, uchwalona przez tzw. sejm kontraktowy, wprowadziła zasadę demokratycznego państwa prawnego, adaptując tymczasowo Konstytucję PRL z 23 lipca 1952 r.<sup>19</sup> Natomiast w starszych ustawach zasadniczych można doszukać się znikomych zaczątków tworzenia takiej regulacji. Należy zwrócić uwagę na tę skąpą historię obecnie obowiązującego zapisu w zakresie zasady zaufania. Pierwszy ustęp w art. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. brzmi „Państwo Polskie jest wspólnem dobrem wszystkich obywateli”<sup>20</sup>, zaś w prymarnym przepisie ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja RP formułuje charakter państwa po prostu jako „Rzeczpospolitą”<sup>21</sup>. Brak jest podobnych wzmianek we wcześniejszych polskich regulacjach ustrojowych. Ważne jest, że ustrój

---

<sup>16</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. – tłumaczenie autorstwa W. Szydło zamieszczone w Bibliotece Sejmu RP pod adresem [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf) [dostęp: 17.04.2019].

<sup>17</sup> S. Sagan, *op. cit.*, s. 39.

<sup>18</sup> Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (zatwierdzona uchwałą Nadzwyczajnego VIII Kongresu Rad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich) z 5 grudnia 1936 r., dostępna w oryginale pod adresem [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/) [dostęp: 20.04.2019].

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

<sup>20</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

państwa w tym wypadku jest fundamentem zasad mających zagwarantować sprawiedliwość, oczekiwaną od władzy przez obywateli, ponieważ republika zezwala władzy na działanie wyłącznie na podstawie prawa.

### 3. Realizacja zasady zaufania w obowiązującym porządku prawnym

Aktualnie obowiązujący przepis Konstytucji, którego treść wspomniano wcześniej, w mojej opinii najprecyzyjniej spośród wymienionych przykładów pochodzących z państw obcych realizuje właściwe znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Dzięki orzecznictwu sądów administracyjnych zasada ta stanowi barierę chroniącą stronę procesu inkwizycyjnego przed arbitralnym działaniem organu, substytuuje kontrydiktoryjność postępowania w procesie pomiędzy obywatelem a podmiotem publicznym. Wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny powoływał słowa wyroku Trybunału Konstytucyjnego (P 30/11), stwierdzające, że „[wszczęcie postępowania], o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>22</sup>. W innym wyroku, oddalając skargę kasacyjną, NSA orzekł, że „określenie w ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu publicznego szczegółowych zasad, odnoszących się do podmiotów zobowiązanych do ponoszenia (ogólnie rzecz ujmując) ciężaru finansowania budowy danej kategorii drogi publicznej, nie może być utożsamiane z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)”<sup>23</sup>. Podobnie NSA orzekł w sprawie wykładni prowadzącej do niewywoływania skutków prawnych w zakresie biegu terminu przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych hipoteką przymusową: „Taka wykładnia naruszałaby konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, przez wprowadzenie zróżnicowanej sytuacji prawnej podatników (z przyczyny niezależnej od nich) [...]”<sup>24</sup>. Podobne orzecznictwo jasno obrazuje prawdziwe potrzeby istnienia zasady demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej. Wyroki wypełniają przestrzeń, pozostawioną przez ustrojodawcę dla doktryny do jak najszerszego wykorzystania.

Nie tylko w prawie administracyjnym praworządność i sprawiedliwość mające źródło w art. 2 Konstytucji znajdują swe wyrażenie. W kodeksie karnym powstałym w tym samym okresie, co obowiązująca obecnie ustawa zasadnicza, jedną z najważniejszych zasad jest domniemanie niewinności (wyrażone wprost w art. 42 ust. 3 Konstytucji

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., I FSK 1107/14.

<sup>23</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2015 r., I OSK 2708/13.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2015 r., I FSK 383/14.



i w art. 5 § 1 kodeksu postępowania karnego). Jego znamiona, opierające się na sentencji *in dubio pro reo*<sup>25</sup>, w założeniu realizacji ludzako przypominają rozwiązania administracyjne zastosowane w ustawie Prawo przedsiębiorców. Dotychczas w polskim prawie domniemanie niewinności było właściwe jedynie dla procesu karnego, szereg zasad rozstrzygających wątpliwości w postępowaniu administracyjnym, wyrażonych w Prawie przedsiębiorców, jest więc pewnego rodzaju nowością<sup>26</sup>. Ustalenie podobnych zasad postępowania na różnych gruntach ma z pewnością również walor ujednociający dla obywatela, który bez szczegółowej wiedzy prawniczej może odbierać każdy kontakt z jakimkolwiek organem państwowym jako kontakt z systemem prawnym, wskutek czego sprawiedliwość winna pozwolić mu oczekiwać w każdej interakcji przestrzegania tych samych zasad ogólnych.

Stała ewolucja systemu prawnego towarzyszy zmianom zachodzącym na każdym polu życia społecznego. Zmiany w prawie nie powinny jedynie umożliwiać rozstrzygnięcia sporów, w których stroną jest obywatel, ale też zapobiegać im. Normy powinny wychodzić na przeciw oczekiwaniom społeczeństwa, by mogło ono funkcjonować w sposób ekonomicznie efektywny. Z tej tezy łatwo wyciągnąć wnioski, które zawarte zostały w uzasadnieniu projektu ustawy Prawo przedsiębiorców. Podług tegoż uzasadnienia ustawa sprostac ma zadaniom odpowiednim dla czasów, w których powstaje. Zdaniem ustawodawcy ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie spełniała już swej roli tak efektywnie, jak w okresie pierwszych lat członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej.

#### **4. Realizacja zasady państwa prawnego w Prawie przedsiębiorców**

Pracami nad przepisami Prawa przedsiębiorców kierowała więc potrzeba unormowania swobody działalności gospodarczej jako możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w zakresie wykonywania działalności. W uzasadnieniu ustawy przedstawiono to w następujący sposób: „Zasadniczym celem ustawy Prawo przedsiębiorców jest pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej”. Zgadzać się z poglądem, że część zasad obowiązywała już w wyniku treści orzecznictwa dotyczącego Konstytucji RP lub innych przepisów i ich wyartykułowanie w tej ustawie miało charakter raczej

---

<sup>25</sup> W zawężeniu stosowania zasady *in dubio pro reo* do postępowania karnego zamiennie używana jest nazwa *in dubio pro libertate*.

<sup>26</sup> Niektóre rodzaje postępowania administracyjnego wobec przedsiębiorcy podlegają wyłączeniom (art. 10. ust. 3 Prawa przedsiębiorców).

deklaratoryjny<sup>27</sup>, należy się jednak przyjrzeć wdrożeniu tych zasad w drodze wprowadzenia norm prawa materialnego. Choć na pozór zasada legalizmu – która wykonywana była względem art. 7 Konstytucji RP w taki sam sposób podczas obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak też ustawy prawo działalności gospodarczej<sup>28</sup> – może wydawać się niezmienna, to realizowana jest przez poszerzenie choćby zakresu podmiotowego. Dotąd w orzecznictwie nie utożsamiano całkowicie przedsiębiorcy z podmiotem ogółu konstytucyjnych praw i wolności<sup>29</sup>. Ważna dla właściwie każdej z zasad sformułowanych, bez względu na ich konstytutywność, w Prawie przedsiębiorców jest nowa instytucja przedsiębiorcy nieewidencjonowanego (art. 5). Potencjalnie znacząco zwiększa ona liczbę podmiotów, które mogą korzystać z praw przysługujących podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy. Choć prowadzący działalność gospodarczą i przedsiębiorcy prowadzący działalność nieewidencjonowaną zdają się należeć do rozłącznych zbiorów pojęciowych, to w kategorii semantycznej podział przedsiębiorców jest formalno-materialny, a więc definiowanie przedsiębiorcy może mieć charakter indywidualny. Taka zmiana poszerza zakres stosowania procedur wprowadzonych ustawą, a wynikających z podstawowych zasad Konstytucji RP.

Koronnym elementem zarówno strony materialnej, jak i formalnej zasady polegającej – już nie *implicite* – na rozstrzygnięciu wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, jest sam subiektywny charakter istnienia wątpliwości<sup>30</sup>. Na tak wczesnym etapie obowiązywania nie można z pełnym przekonaniem ocenić, czy pojawi się problem w postaci niedostrzeżenia istnienia wątpliwości przez organ w sytuacji, gdy strona powołuje przepis art. 10 ust. 2. Zdawać by się mogło, że organ w postępowaniu administracyjnym nie powinien dla własnego interesu być skłonny do zauważenia wątpliwości niemożliwych do usunięcia. A jednak, zdarzyło się, by zaskarżone na podstawie tego przepisu orzeczenie uległo zmianie, nie tylko dzięki skutecznemu dostrzeżeniu przez stronę nieusuwalnej wątpliwości. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu orzeczono w sprawie, w której „Organ odwoławczy powołał się na art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców [...], który zawiera zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy. Zdaniem organu II instancji w niniejszej sprawie niedającą się usunąć wątpliwością jest kwestia posiadania paliwa przez A. w związku z powołaną wy-

<sup>27</sup> R. Blicharz, *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu Ustawy Prawo przedsiębiorców*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3833, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXIV, s. 6.

<sup>28</sup> A. Mokrysz-Olszyńska, *Zasada „Wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone” w świetle klauzuli dobrych obyczajów i wymogu staranności zawodowej*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XV (1), s. 129–142.

<sup>29</sup> Postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie SK 67/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 168.

<sup>30</sup> R. Blicharz, *op. cit.*, s. 8.

żej ostateczną decyzją Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi [...]”<sup>31</sup>. Uznając to za korzystną dla przedsiębiorców oznakę poprawnego funkcjonowania przepisu, najbezpieczniej rzec, że zbyt wcześnie jest jeszcze na podjęcie oceny jego sprawności.

Wyrażenie *expressis verbis* wspomnianych zasad było też odpowiedzią na potrzebę wprowadzenia takiej kodyfikacji, widoczną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>32</sup>. Niewątpliwie wpisują się one w system zasad obecnych w kodeksie postępowania administracyjnego, ale też realizują założenia konstytucyjne, których upatrywać można także w art. 2 Konstytucji RP. Tamże znajduje się także źródło wyartykułowania opisanej wyżej zasady proporcjonalności. Inny jest jednak zakres podmiotowy jej zastosowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku pomimo oddalenia skargi wskazującej naruszenie z art. 10 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, w uzasadnieniu tej sentencji wymienił katalog podmiotów, do postępowania względem których stosuje się rzeczony przepis. „Powyższy przepis znajduje bowiem zastosowanie do przedsiębiorców, za których zgodnie z art. 4 tej ustawy są [uznawane] osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej”<sup>33</sup>. Warto więc zauważyć, że na gruncie prawa handlowego domniemanie o charakterze właściwym dotąd dla osób fizycznych znajduje o wiele szersze zastosowanie. Ponadto, głównymi adresatami norm wprowadzanych Prawem przedsiębiorców przez ustawodawcę są organy publiczne. Wykonywanie przez nie swych funkcji wiąże się bowiem z poruszaniem się pomiędzy braniem pod uwagę interesu publicznego a nienaruszalnością podstawowych praw podmiotu (w mniejszym niż dotąd zakresie wyłącznie obywatela).

Jeżeli chodzi o nieliczne dotąd orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące przepisów uosabiających opisywane zasady, które poruszają istotę zastosowania formalnego, warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. „Wśród zarzutów – określonych w skardze jako naruszenie prawa procesowego – umieszczono zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Przepis ten stanowi, że organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Niezbędnym jest odniesienie się, przed oceną tego zarzutu, do preambuły ustawy, w której wskazano, że

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r., I SA/Po 752/18.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 9. Poparto następującymi wyrokami TK: wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09; wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00; oraz wyrokami NSA: wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II FSK 1249/14; wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II FSK 902/14.

<sup>33</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1070/18.

ustawę tę uchwalono 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. Wspomniany art. 10 ust. 1 ustawy mieści w sobie domniemanie, że przedsiębiorca (a więc podatnik) działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Istotą domniemania jest, że stanowi zobowiązującą normę dopóki nie zaistnieją podstawy do obalenia tego domniemania<sup>34</sup>. Ujęcie podstaw funkcji w powyższych słowach pozwala twierdzić, że zarówno zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy, jak i unormowanie artykułu 45 Prawa przedsiębiorców (o przeprowadzaniu kontroli działalności gospodarczej) wpływają na szereg ogólnonormatywnych przepisów związanych z postępowaniem administracyjnym, takich jak art. 191 Ordynacji podatkowej<sup>35</sup>. Przykładem może być sprawa w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Białymstoku, w której pełnomocnik skarżącej „Zarzucił w szczególności naruszenie: art. 191 OrdPU w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców poprzez: rozstrzygnięcie w procesie poszlakowym niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na niekorzyść przedsiębiorcy”<sup>36</sup>. Nie sposób więc oddzielić regulacje Prawa przedsiębiorców od kodeksu postępowania administracyjnego czy innych aktów, regulujących postępowanie szczególne.

Pozostawiając nierozwianymi wątpliwości dotyczące sprawnego działania kodyfikacji Prawa przedsiębiorców, nie można pominąć instytucji zabezpieczających interes przedsiębiorcy. Poza utworzeniem Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy czy instytucji tzw. objaśnień prawnych powstała m.in. instytucja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, będącego dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą odpowiednikiem instytucji powiatowego Rzecznika Konsumentów w ich kontaktach z przedsiębiorcą. Współ z wieloma ułatwieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej ustawa Prawo przedsiębiorców wydaje się być zdolna do spełnienia postawionej w projekcie uzasadnienia roli. W takim zestawieniu nowy stan prawny może spowodować wzrost zaufania do władzy państwowej ze strony osób podejmujących prowadzenie działalności gospodarczej. W demokratycznym państwie prawnym wspomniane zaufanie jest elementem nieodzownym<sup>37</sup>. Być może klarowne prawo będzie powodowało wzrost zaufania do organów władzy publicznej.

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2019 r., I SA/Rz 1139/18.

<sup>35</sup> Artykuł 191 dotyczy oceny udowodnienia okoliczności (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 800).

<sup>36</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2019 r., I SA/Bk 648/18.

<sup>37</sup> Opinia do ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz innych ustaw dotyczących działalności gospodarczej (druki nr 715–719), Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2018, s. 2.

## 5. Ustalenia końcowe

Przed podjęciem próby podsumowania konieczne jest też przedstawienie dostrzeżalnej w literaturze krytyki wprowadzenia Prawa przedsiębiorców. Jako iż praca niniejsza dotyczy raczej wpisania w porządek prawny płynących z Konstytucji abstrakcyjnych zasad związanych ze swobodą działalności gospodarczej aniżeli konkretnych norm obowiązujących przedsiębiorców w kontaktach z organem – to odniesienie się do krytyki powinno ograniczać się jedynie do tego zakresu. W artykułach krytykujących podjęcie działań legislacyjnych związanych z tą ustawą, albo zamiar podjęcia takich działań *expressis verbis*, a wszelkie ich poszerzenia są rzekome, nie czyniąc zmian w stanie prawnym<sup>38</sup>. Twierdzenie jest uzasadniane faktem, że pod rządami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej realizacja wolności gwarantowanej człowiekowi przepisami art. 30–31 Konstytucji RP nie była niczym zaburzona, toteż łatwo wyciągnąć wniosek, że wprowadzana regulacja nie mogłaby tego stanu rzeczy poprawić. Ocena tego poglądu zależy od rozumienia prawa w konstrukcji podmiotowej w prawie gospodarczym. Otóż przedsiębiorcy są szerszym pojęciem niż będący przedsiębiorcami obywatele. Jak zaznaczono wcześniej, taka regulacja sugeruje, że każdy podmiot prawa gospodarczego może korzystać z konstytucyjnych wolności, przewidzianych dotąd dla osób fizycznych. Zarzutu tego jednak nie należy odnosić do zasad całkowicie nowych – jak domniemanie uczciwości przedsiębiorcy czy też rozstrzygnięcie sprawy na jego korzyść w wypadku zaistnienia nieusuwalnych wątpliwości. Zasady te stoją w porządku prawnym równolegle do kardynalnych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Natomiast drugi pogląd, krytykujący wprowadzenie zasad obecnych w Prawie przedsiębiorców, opiera się głównie na wytknięciu stworzenia ich na potrzeby politycznej narracji<sup>39</sup>. „W Konstytucji oraz w prawie międzynarodowym, w szczególności w prawie unijnym, istnieje wiele różnych innych zasad, za pomocą których należy zawsze redefiniować zaistniały stan faktyczny. Tworzenie zasady ustawowej, w przypadku, kiedy nie jest ona zawarta w Konstytucji, jest zabiegiem nieudanym, jeżeli nie znajduje ona oparcia w porządku konstytucyjnym”<sup>40</sup>. Odnosząc się do tej uwagi trzeba odwołać się do podstawowych własności jednolitego systemu prawnego. Nigdy nie powstanie jedna zasada, do której inne dzięki swej ogólności i elastyczności będą mogły zostać dopasowane. Przykładowo, ludzie korzystający ze swojej wolności i własnych predyspozycji nigdy nie będą równi. A jednak, zarówno wolność, jak i równość są zasadami konstytucyjnymi. Prawdą jest, że okoliczności systemowe zmieniają

---

<sup>38</sup> R. Blicharz, *op. cit.*, s. 6.

<sup>39</sup> D. Dobosz, *Nowe zasady podejmowania działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9(39), s. 33.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

proces definiowania stanu faktycznego, ale nie można uzależniać regulacji państwowych od wpływów organizacji międzynarodowych w innym stopniu, niż jest to konieczne. Nie można też traktować zasad wyrażonych w Konstytucji RP jako żelaznych, niepozwalających się interpretować ani wypełniać. Takie rozumowanie przeczy bowiem ideom republiki i państwa prawnego. Jeżeli natomiast chodzi o rzekomą dysharmonię z międzynarodowym stanem prawnym, ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym<sup>41</sup>. Projekt ustawy zawiera kompletną tabelę zgodności przepisów. Przeciwwstawiając sobie obydwie zdania krytyczne związane z wprowadzeniem zasad obecnych w Prawie przedsiębiorców, łatwo o redukcyjny kompromis, który zestawia umiejscowienie konstytucyjnych zasad praworządności, gwarantujących swobody obywatelskie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w aktach prawnych niższej rangi, z jednoczesnym dostosowaniem ich do sytuacji na arenie międzynarodowej. Ponadto, napotkać można opinię, że „Szerokie spectrum zastosowania w prawie klauzul generalnych, redefiniowanych w każdym stanie faktycznym *ad casum* zmusza do refleksji, jak określić, co jest prawem zabronione, a co jest dozwolone”<sup>42</sup>. Trudno zgodzić się z tym poglądem, mając na uwadze zasadę wyrażoną art. 8 Prawa przedsiębiorców, który rozwiewa podobne wątpliwości<sup>43</sup>. Nie będzie ryzykowne stwierdzenie, że dzięki tezom zawartym w uzasadnieniu jasny jest zamiśl projektodawcy – aby stworzyć potrzebną i operatywną kodyfikację, nie zaś dokonać przełomowych rozwiązań prawnych niewielkim nakładem pracy<sup>44</sup>.

W próbie podsumowania, pomimo dostrzeżonych błędów konstrukcyjnych zarówno w projekcie ustawy, jak i tekście ogłoszonym, błędów syntaktycznych w konstruowaniu pojęcia wolności czy drobnych uchybień związanych z nieostrością zakresów, winien jestem stwierdzić, że ustawa Prawo przedsiębiorców ma szansę spełnić swą rolę. W sformułowaniu zasad mieści się idea, która przyświecała celowi stworzenia ustawy o przedsiębiorczości, właściwej dla swych czasów. Przy tym ustawa realizuje prawo unijne, które jest czynnikiem właściwym dla naszych czasów, wymuszającym na ustawodawstwie krajowym konstruowanie bieżących zmian. Jednak dla rzetelnego stwierdzenia, czy funkcjonuje ona poprawnie, potrzeba lat obowiązywania, podczas których doktryna urzeczywistni jej założenia, dając wyraz ewentualnej potrzebie wprowadzenia zmian.

<sup>41</sup> Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36.

<sup>42</sup> D. Dobosz, *op. cit.*, 34.

<sup>43</sup> Art. 8. Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa.

<sup>44</sup> M. Bukowski, *Opinia do projektu Ustawy prawo przedsiębiorców (Tzw. Konstytucji Biznesu)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018, s. 2.

## Bibliografia

### Akty prawne polskie

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800).

### Akty prawne zagraniczne

- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., art. 28, tłumaczenie autorstwa B. Banaszaka i A. Malickiej, zamieszczone w Bibliotece Sejmu RP pod adresem [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf) [dostęp 17.04.2019].
- Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., tłumaczenie autorstwa W. Szydło, zamieszczone w Bibliotece Sejmu RP pod adresem [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf) [dostęp 17.04.2019].
- Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (zatwierdzona uchwałą Nadzwyczajnego VIII Kongresu Rad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich) z 5 grudnia 1936 r., dostępna w oryginale pod adresem [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rs-fr/1936/red\\_1936/3958676/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rs-fr/1936/red_1936/3958676/) [dostęp 20.04.2019].
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376/36 z 27.12.2006).

### Wyroki i orzeczenia

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. (I FSK 1107/14).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2015 r. (I OSK 2708/13).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2015 r. (I FSK 383/14).
- Postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie SK 67/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 168.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. (I SA/Po 752/18).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2019 r. (I SA/Gd 1070/18).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2019 r. (I SA/Rz 1139/18).

### Opinia do ustawy

- Prawo przedsiębiorców oraz innych ustaw dotyczących działalności gospodarczej (druki nr 715–719), Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2018.

## Literatura przedmiotu

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Blicharz R., *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu Ustawy Prawo przedsiębiorców*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3833, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXIV.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Drukarnia Kwant, Wrocław 1998.
- Bukowski M., *Opinia do projektu Ustawy prawo przedsiębiorców (tzw. Konstytucji Biznesu)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018.
- Dobosz D., *Nowe zasady podejmowania działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9(39).
- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, Tom LVII.
- Kurowski L. (red.), *Mala encyklopedia prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.
- Łętowska E., *Po co ludziom konstytucja*, Agencja EXIT Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 1994.
- Mokrysz-Olszyńska A., *Zasada „Wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone” w świetle klauzuli dobrych obyczajów i wymogu staranności zawodowej*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XV (1).
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Skrenty Ź., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, Tom IX.