

MACIEJ SARNOWSKI

ORCID: 0000-0002-2161-2511

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
maciej.sarnowski@abs.umk.pl

Cele ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców

Abstrakt: Niniejszy artykuł dotyczy jednego z podstawowych aktów prawnych składających się na prawo gospodarcze publiczne, jakim jest ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców. W trakcie przeprowadzonych rozważań poruszono kwestię potrzeby wprowadzenia nowej regulacji prawnej, która legła u podstaw podjętych w 2017 roku prac legislacyjnych. Ponadto autor tekstu odniósł się do katalogu wartości wskazanych przez ustawodawcę w treści preambuły i ich znaczenia dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce. W konkluzji wskazano między innymi, że klarowne zestawienie zasad o podstawowym charakterze w tym elementarnym i systemowym dla całego ustawodawstwa gospodarczego akcie prawnym porządkuje oraz promuje wśród przedsiębiorców owe reguły, pogłębiając zarazem ich świadomość prawną. Dodatkowo w opinii autora uporządkowany katalog zasad podstawowych umieszczony w rozpatrywanej ustawie Prawo przedsiębiorców zwiększa czytelność ustawy dla jej adresatów, a także ułatwia dokonywanie kontroli sądownoadministracyjnej ich stosowania.

Słowa kluczowe: Prawo przedsiębiorców, publiczne prawo gospodarcze, konstytucja biznesu.

Uwagi wprowadzające

Obecnie jednym z podstawowych aktów prawnych składających się na prawo gospodarcze publiczne jest ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców¹. Już tytuł ustawy uwypukla walory kodyfikacyjne wskazanego tu aktu normatywnego, którego normy mają tworzyć fundament regulacji dotyczącej wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Dlatego też ustawa Prawo przedsiębiorców ma nie tylko elementarne znaczenie dla każdego podmiotu wy-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292; dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

konującego działalność gospodarczą na obszarze RP, lecz także stanowi podstawę całego systemu normatywnego regulującego tę sferę aktywności społecznej. Ponadto warto zauważyć, że ustawodawca, tworząc całkowicie nowy akt prawny, zdecydował się odstąpić od dotychczasowego sposobu tytułowania tego rodzaju ustaw, nie akcentując przedmiotu regulacji, czyli swobody działalności gospodarczej, lecz skupiając w tym wypadku na adresatach oraz beneficjentach tej regulacji. Widać tutaj zatem wyraźnie zorientowanie podmiotowe ustawodawcy, zmierzającego ku ясному zidentyfikowaniu grupy społecznej, do której skierowany jest nowo przyjęty akt prawny. Potwierdza to również treść uzasadnienia projektu ustawy, w której wskazano na wymiar symboliczny oraz praktyczny tytułu ustawy, odnoszącego się wprost do przedsiębiorców. W znaczeniu symbolicznym zidentyfikowanie przedsiębiorców jako podstawowego kręgu adresatów norm prawnych zawartych w badanej ustawie miało zobrazować troskę ustawodawcy o przedsiębiorców przy jednoczesnym uwypukleniu ich wagi dla rozwoju gospodarczego kraju oraz budowy dobrobytu społecznego².

Jak więc można zauważyć, zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie aktu prawnego o charakterze quasi-konstytucyjnym³. W sferze praktycznej natomiast ukierunkowanie tytułu ustawy wprost na przedsiębiorców miało zmierzać do uporządkowania ustawodawstwa gospodarczego oraz poprawy jego czytelności. Wszak dzięki takiemu brzmieniu tytułu ustawy miały zostać rozwiązane wszelkie mogące się wcześniej pojawiać wątpliwości co tego, która spośród licznych gron krajowych ustaw regulujących prawa i obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą ma kluczowe znaczenie⁴. Wobec tego należy stwierdzić, iż tytułując nową ustawę, położono akcent na jej główne legislacyjne znaczenie dla unormowania statusu prawnego przedsiębiorców, co powinno skutkować uznaniem nadrzędności funkcjonalnej oraz aksjologicznej norm ustawy Prawo przedsiębiorców przy interpretacji, wywodzących się z różnych innych źródeł prawa, przepisów dotyczących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą⁵.

² Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców (druk sejmowy nr 2051, Sejm VIII kadencji), s. 8.

³ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wcześniej obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807) również była określana przez jej twórców mianem „konstytucji gospodarczej”. Zob. J. Kucharska, *Prawa i obowiązki przedsiębiorcy w kontekście ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] *Państwo a gospodarka. Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2014, s. 99.

⁴ Jako przykład problemu w określeniu głównej roli ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej można wskazać trudności w jednoznacznym określeniu statusu działalności rolniczej, która w świetle uregulowań zawartych w kodeksie cywilnym stanowiła działalność gospodarczą, natomiast w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej już nie. Szerzej zob. K. Kucharski, *Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Państwo a gospodarka. Kierunki zmian w publicznym prawie gospodarczym*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, Toruń 2016, s. 69 n.

⁵ Uzasadnienie projektu..., s. 8.

Co równie istotne, rodziimy ustawodawca, dążąc do podkreślenia podstawowego charakteru wskazanego aktu dla normowanej przez niego dziedziny spraw oraz chcąc zaznaczyć jego kompleksowy charakter, zawarł w tytule ustawy określenie „prawo”. Wyraźnie dostrzegalne jest więc, że ustawa Prawo przedsiębiorców w intencji krajowego ustawodawcy ma w sposób wyczerpujący określać warunki podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej w Polsce, z uwzględnieniem przyznanych praw i obowiązków ciążących na podmiotach prowadzących tę działalność, wyznaczając przy tym zadania władz publicznych w tym zakresie. Funkcja tej ustawy sprowadza się bowiem do stworzenia regulacji normatywnej o przewodnim, elementarnym i zarazem kompleksowym charakterze w sferze rozpoczynania, prowadzenia i zaniechania działalności gospodarczej, a także określającej zadania organów publicznych w tej sferze aktywności społecznej, co w odniesieniu do rozległości oraz znaczenia merytorycznego owych dziedzin w pełni uzasadnia użycie w tytule ustawy określenia „prawo”⁶. Wobec tego warte pogłębienia wydają się rozważania nad katalogiem celów wskazanej tu regulacji i unormowań mających służyć ich urzeczywistnieniu.

1. Potrzeba wprowadzenia nowej regulacji

Przyjmując za punkt wyjścia poglądy coraz wyraźniej formułowane w doktrynie, iż prawo gospodarcze jest swoistą formą syntezy ponadgałęziowej wykonywanej na wyższym szczeblu aniżeli w ramach podstawowej systematyki prawa, ukierunkowanej na połączenie wcześniej uzyskanych efektów w tychże działach, za jeden z takich celów można uznać dążenie do stworzenia nowych mechanizmów ustawowych, częstokroć o niejednorodnej naturze prawnej, które mają usprawniać regulacyjne funkcje prawa⁷. Mając to na względzie, za działania wpisujące się w ten trend należy zakwalifikować uchwalenie nowej ustawy Prawo przedsiębiorców, która stanowi jeden z najważniejszych kroków ku przebudowie i reformie prawnego i instancjonalnego otoczenia biznesu.

Wskazana tu ustawa jest bowiem odzwierciedleniem wysiłków podejmowanych w celu ujęcia w sposób kompleksowy i spójny ogólnych zasad wykonywania działalności gospodarczej w Polsce, a także trudów mających za zadanie kreować sprzyjające, transparentne i stałe warunki funkcjonowania przedsiębiorców, przy jednoczesnym wzmocnieniu gwarancji ich wolności i praw⁸. W efekcie nowa re-

⁶ Por. § 9 i § 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

⁷ R. Blicharz, J. Grabowski, *Państwo a gospodarka*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2018, s. 21.

⁸ W tym kontekście należy podkreślić, że również projektując przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, jako cele ówczesnej regulacji wskazywano mię-

gulacja ma zatem przyczynić się również do minimalizacji ryzyk biznesowych oraz pobudzenia przedsiębiorczości obywateli, zachęcając ich do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym działalności w obszarze innowacji⁹.

Obowiązująca do niedawna ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰, pomimo pozytywnej oceny przez współczesnego projektodawcę co do jej roli porządkującej reguły podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce u progu integracji europejskiej, w jego opinii już się bowiem zdeaktualizowała¹¹. Co istotne, zdaniem projektodawcy nie odpowiadała na współczesne oczekiwania przedsiębiorców oraz nowe wyzwania rozwojowe pojawiające się przed narodową gospodarką. Za mankamenty ustawy o swobodzie działalności gospodarczej uznano także nieuregulowanie licznych instytucji prawnych, które były istotne z punktu widzenia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a także jej zbędne przeregulowanie poprzez zawarcie w jej treści bardzo wielu przepisów technicznych i wykonawczych, które bez wątpienia mogły być materią objętą odrębnymi przepisami.

Kontrastując w odniesieniu do tej oceny ustawy o swobodzie działalności gospodarczej unormowania zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców, projektodawca podkreślił, że nowy akt ma spójnie, wyczerpująco i konsekwentnie unormować obowiązujące w naszym kraju zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, przy jednoczesnym ukierunkowaniu swych norm na tworzenie takich mechanizmów, które realnie wpłyną na zwiększenie instytucjonalnych zabezpieczeń swobody gospodarczej oraz będą wiarygodnym i uznanym źródłem praw i obowiązków przedsiębiorców w relacjach z organami władzy publicznej oraz innymi podmiotami, w tym pozostałymi konkurentami i konsumentami¹². Dążąc zatem do uzyskania czytelnego, przejrzystego i zarazem kompaktowego aktu prawnego, postanowiono przenieść krąg wielu innych instytucji lub regulacji normatywnych dotyczących działalności gospodarczej, do pozostałych ustaw składających się na tak zwaną konstytucję biznesu¹³. Ustawodawca starał się przy tym, aby

dzy innymi umocnienie gwarancji swobody działalności gospodarczej, poszerzenie zakresu wolności gospodarczej czy też ułatwienie jej podejmowania. Szerzej zob. uzasadnienie projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk sejmowy nr 2118, Sejm IV kadencji), s. 40.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 1.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 107, 398.

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 1.

¹² Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 2.

¹³ Mowa tu o następujących aktach prawnych: (1) ustawa z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648); (2) ustawa z dnia 6 marca 2018 roku o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. poz. 647); (3) ustawa z dnia 6 marca 2018 roku o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 649); (4) ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650).

przyjęta przez niego nowa ustawa Prawo przedsiębiorców zakreślała ogólne ramy prawne uregulowań zawartych w owych przepisach odrębnych oraz aby wzmiankowane przepisy odrębne były kompatybilne i spójne z unormowaniami zawartymi w ustawie przewodniej. Ma to również w jego opinii zapewnić i ochronić prym ustawy Prawo przedsiębiorców w dalszej perspektywie czasowej.

Mając zatem na względzie, że ustawa Prawo przedsiębiorców ma za zadanie całościowe unormowanie warunków i zasad rozpoczynania, prowadzenia oraz zakończenia działalności gospodarczej w RP, zarazem chcąc uniknąć jej przeregulowania, tak jak to miało miejsce w wypadku poprzedzającej ją ustawy, a ponadto ze względu na powołanie wielu nowych instytucji normatywnych stanowiących dodatkowe zabezpieczenie dla przedsiębiorców, stwierdzono, że ewentualna nowela ustawy o swobodzie działalności gospodarczej byłaby nieefektywna. Dlatego też, mając świadomość sporej liczby zmian, często ingerujących w budowę i spójność przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, należy przychylić się ku stwierdzeniu o zaistnieniu konieczności uchwalenia nowej ustawy.

2. Wartości leżące u podstaw unormowań Prawa przedsiębiorców

Ustawa Prawo przedsiębiorców, podobnie jak inne¹⁴ tego typu akty normatywne o podstawowym i systemowym charakterze dla regulowanej dziedziny spraw, została opatrzona preambułą, która poprzedza zawarte w jej dalszej treści jednostki redakcyjne. Ten stosunkowo krótki początkowy fragment wskazanego tu aktu normatywnego ma kluczowe znaczenie w procesie wykładni pozostałej treści przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, gdyż stanowi odzwierciedlenie wartości, które legły u podstaw normatywizacji oddziaływania władz publicznych na sferę działalności gospodarczej¹⁵. Należy wszakże przyjąć, że ustawodawcę cechuje racjonalność, a ustanawiane przez niego regulacje prawne służą realizacji określonych celów¹⁶.

¹⁴ Por. np. ustawę z dnia 20 lipca 2018 roku — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668).

¹⁵ P. Nowicki trafnie zauważa przy tym, iż określenie celów danego aktu normatywnego (w wypadku rozważań przeprowadzonych przez tego autora — prawa zamówień publicznych) pozwala na ustalenie jego fundamentów aksjologicznych; zob. *idem*, *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, Toruń 2019, s. 13.

¹⁶ Por. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne — wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 106.

Cele ustawy Prawo przedsiębiorców utożsamiać więc będziemy ze stanami rzeczy, które mają zostać osiągnięte wskutek zastosowania norm tejże ustawy¹⁷. Innymi słowy można stwierdzić, że owe pożądane stany rzeczy, na których realizację zorientowane są przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, są w zasadzie zakotwiczonymi w danym systemie normatywnym wartościami¹⁸. Zakładając, że wartości to stany rzeczy, które są powszechnie akceptowane i cenione, można wskazać, że wartości realizowane przez ustawę Prawo przedsiębiorców są stanami rzeczy trwale zaaprobowanymi przez ustawodawcę¹⁹. Mając zarazem na uwadze, iż normy prawne zawarte w omawianym tu akcie prawnym nie mogą funkcjonować w oderwaniu od otaczającej je rzeczywistości społeczno-gospodarczej, skonstatować można, że muszą one uwzględniać system społecznie aprobowanych wartości, społeczną projekcję prawa, a także zwyczaje danej wspólnoty²⁰. Osiągnięcie tychże stanów rzeczy będzie wobec tego nie tylko prakseologiczne możliwe, lecz także pożądane publicznie.

Sięgając do treści preambuły, można wyprowadzić wniosek, że określonymi przez krajowego ustawodawcę celami ustawy Prawo przedsiębiorców są: swoboda działalności gospodarczej²¹, inne konstytucyjne zasady mające znaczenie dla przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności, a także rozwijanie działalności gospodarczej, ochrona konkurencji oraz rozwój gospodarki²². Uwytknienie w preambule tych celów należy traktować jako deklarację ustawodawcy, jakoby pozostała artykułowana treść ustawy Prawo przedsiębiorców rozszerza-

¹⁷ Por. H. Nowicki, *Nowe Prawo zamówień publicznych a system prawa zamówień publicznych. Integracja systemu*, [w:] *Dziś i jutro zamówień publicznych: XII konferencja naukowa, 7–8 października 2019 r., Olsztyn*, red. M. Lemonnier, H. Nowak, Warszawa 2019, s. 162. Zob. też *idem*, *Cele systemu zamówień publicznych*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, red. T. Kocowski, J. Gola, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 497, 2017, s. 54.

¹⁸ Por. Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski *et al.*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 83–84.

¹⁹ Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 12.

²⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 138.

²¹ Swobodę tę należy utożsamiać ze stanem, w którym każdy podmiot prawa ma możliwość autonomicznego wyboru w stosunku do rozpoczęcia, prowadzenia i zakończenia swej aktywności na rynku. Alternatywnie może on zaniechać w ogóle podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, nigdy nie podejmując aktywności na rynku jako podmiot profesjonalny. Tak pojmowana swoboda obejmuje liczne cząstkowe wolności zagwarantowane przedsiębiorcom zarówno w ustawodawstwie zwykłym, jak i w Konstytucji. Do tychże cząstkowych swobód zalicza się między innymi wolność wyboru formy organizacyjnej prowadzonej działalności; możliwość konkurencyjnego konkurowania z innymi podmiotami; swobodę sprzedaży swoich towarów lub świadczenia usług; swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału; fakultatywność w zatrudnianiu pracowników; swobodę kontraktową; autonomię w wyborze przedmiotu działalności i czasie jej wykonywania. Zob. M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000, s. 90–91; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 41–42.

²² Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 9.

ła te wartości i wprowadzała takie konstrukcje prawne, które zapewnią ich skuteczne osiągnięcie. Uprawnione będzie zatem stwierdzenie, iż charakter prawny preambuły ustawy Prawo przedsiębiorców, a także jej kształt określają cele i wyznaczają charakter tej ustawy²³. Dokonując bowiem wykładni norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym w celu ich poprawnego zastosowania, należy kierować się wskazówkami interpretacyjnymi zawartymi w preambule²⁴. Wszakże powszechnie w doktrynie teorii prawa przyjmuje się, że jedną z klasycznych dyrektyw interpretacyjnych jest wykładnia celowościowa²⁵.

Przechodząc do analiz treści preambuły ustawy Prawo przedsiębiorców, należy zauważyć, że pierwszą ze wskazanych wartości jest wolność działalności gospodarczej, którą w zamyśle ustawodawcy nowa regulacja ma chronić lepiej niż poprzednio funkcjonująca ustawa o swobodzie działalności gospodarczej²⁶. Projektując wszakże przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, jak to już wskazano, projektodawca podkreślił, że nowe unormowania mają zmierzać do stworzenia bardziej efektywnych niż dotychczas legislacyjnych gwarancji i zabezpieczeń dla niezakłóconego korzystania przedsiębiorców z przysługującej im wolności²⁷. Ustawa ta nie kreuje przy tym wolności działalności gospodarczej, będącej niezbywalnym prawem człowieka²⁸, lecz ugruntowuje gwarancje i zabezpieczenia prawne konieczne do jej ochrony, obligując organy władzy publicznej do przestrzegania określonych obowiązków, przyznając jednocześnie powiązane z nimi prawa przysługujące podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Warto jednocześnie w tym miejscu wskazać, że w literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące przykładowe obowiązki władzy publicznej determinowane zasadą wolności gospodarczej:

- wstrzemięźliwość i zachowanie proporcjonalności ingerencji w swobodę jednostki co do wszczynania, prowadzenia oraz zakończenia działalności;
- zapewnienie jednostkom środków ochrony prawnej w wypadku nieproporcjonalnego działania państwa naruszającego swobodę działalności gospodarczej;
- zabezpieczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej w stosunkach horyzontalnych;

²³ Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2007 roku, sygn. K-2/07, OTK ZU 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

²⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. K 6/09, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 15, pkt III.1.6 uzasadnienia.

²⁵ Zob. m.in. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010; *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005; *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stemach, Kraków 2003; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*; J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.

²⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.).

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 3.

²⁸ Zob. F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.

— obligacja do dokonywania pozytywnych świadczeń dla beneficjentów swobody działalności gospodarczej²⁹.

Z tej perspektywy można poczynić uwagi, iż ustawa Prawo przedsiębiorców stanowi skonkretyzowanie tych obowiązków wynikających z ustawy zasadniczej tak, aby efektywnie i możliwie szeroko zapewnić swobodę działalności gospodarczej. Nie można przy tym pominąć tego, że przejawami zobligowania władz publicznych do zaniechania niewspółmiernej ingerencji w sferę swobody działalności gospodarczej są między innymi: zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”; uznanie wyjątkowości koncesji jako najbardziej ingerencyjnej formy reglamentacji działalności gospodarczej; nieuznaniowe zagwarantowanie dostępu do zezwolenia na działalność gospodarczą dla wszystkich przedsiębiorców, którzy spełniają wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia; a także ograniczenie liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia kontroli działalności gospodarczej³⁰.

Funkcję ochronną w stosunkach horyzontalnych między przedsiębiorcami ustawa realizuje przez zobligowanie ich do prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem uczciwej konkurencji, dobrych obyczajów i słuszych interesów konkurentów, a ponadto poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka. Z kolei zobligowanie właściwych organów lub innych państwowych jednostek organizacyjnych do wydawania objaśnień prawnych lub indywidualnych interpretacji co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie, poczynić należy jako pozytywne świadczenia na rzecz beneficjentów działalności gospodarczej; podobnie jak udostępnienie Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy, który umożliwia w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach.

Oprócz kompleksowej ochrony swobody działalności gospodarczej celem ustawy Prawo przedsiębiorców jest rozwinięcie innych konstytucyjnych zasad mających znaczenie dla przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności. W tym kontekście jako kluczową należy zakwalifikować klauzulę demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzą się: zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji. Ostatnia z wymienionych tu zasad jest niezwykle istotna dla każdej z jednostek, a w szczególności tych prowadzących działalność gospodarczą. Kierując się więc chęcią urzeczywistnienia w życiu społeczno-gospodarczym owych zasad ogólnych, projektodawca stwierdził, że zachodzi konieczność

²⁹ M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 53 n.

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 5.

doprecyzowania ustawowych regulacji przyznającym przedsiębiorcom określone roszczenia i inne instrumenty prawnego zabezpieczenia ich interesów. Jako przykład można tu wskazać przepisy ogólne rozdziału I ustawy Prawo przedsiębiorców, w których ustanowiono zasadę uczciwości przedsiębiorcy, zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, zasadę przyjaznej interpretacji przepisów wywodzoną z zasady *in dubio pro libertate*³¹, zasadę pogłębiania zaufania, proporcjonalności bezstronności i równego traktowania oraz zasadę pewności prawa³². Ważne w tym kontekście będą również postanowienia przepisów zawartych w rozdziale III ustawy, regulujące wspomniane wcześniej kwestie objaśnień prawnych, interpretacji indywidualnych oraz uznawania utrwalonej praktyki administracyjnej.

Przedstawiony wcześniej katalog wartości ma na celu pełniejszą implementację w życiu społeczno-gospodarczym swobody działalności gospodarczej oraz pozostałych zasad istotnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Nie są to przy tym wartości całkowicie samoistne, gdyż ich efektywne urzeczywistnienie pozwala na realizację celów formułowanych na wyższym poziomie ogólności, których osiągnięcie przewiduje się w dużo szerszych ramach czasowych. Za jeden z takich długoterminowych celów bez wątpienia będzie można uznać zwiększenie efektywności wykonywanej przez rodzimych przedsiębiorców działalności gospodarczej, dzięki czemu będą oni mogli poprawić wydajność swojej pracy oraz osiągać coraz to większe zyski, a także w pełniejszym stopniu zaspokajać potrzeby ludzkie³³. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera deklaracja twórców ustawy, iż nowy akt prawny tytułowany Prawem przedsiębiorców ma w swoim założeniu, między innymi przez uproszczenie rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz silniejsze zapewnienie przedsiębiorcom stabilności i bezpieczeństwa prawnego, pobudzić ich do progresji swojej działalności, zwiększenia poziomu inwestycji w środki trwałe oraz zasoby ludzkie, czego skutkami ma być także wzrost polskiego PKB, zmiana struktury i stymulacja rozwoju gospodarczego w naszym kraju³⁴.

Ważnym celem nowo przyjętego aktu prawnego ma być ponadto ustabilizowanie ustawodawstwa gospodarczego, co ma się wprost przełożyć na poprawę pewności prawa w stosunku do przedsiębiorców oraz zwiększenie bezpieczeństwa prawnego dzięki wprowadzeniu następujących instytucji prawnych: wyodrębnienie zasad ogólnych prawa gospodarczego, wprowadzenie interpretacji indywidualnych, objaśnień prawnych czy też nakazu respektowania utrwalonej praktyki

³¹ *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legis 2018.

³² Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 5–6.

³³ W doktrynie słusznie się przy tym podnosi, że istotą działalności gospodarczej jako procesu społecznego jest zaspokajanie popytu, który rodzi się na rynku. Szerzej zob. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992, s. 10.

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców..., s. 6–7.

interpretacyjnej, a ponadto ustalenie reguł przygotowywania aktów prawnych dotyczących prawa publicznego. Jest to o tyle istotne, że stabilność (pewność) prawa, rozumiana jako przewidywalność skutków w sferze normatywnej określonych zachowań, w tym działań i zaniechań, warunkuje w istocie poczucie bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorców. Można więc stwierdzić, że im prawo zawiera bardziej transparentne i trwałe normy, tym bardziej podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogą być jego pewne. Niepewność rodzi się bowiem wtedy, gdy prawo dotyczące przedsiębiorców i ich działalności podlega częstym modyfikacjom, co przekłada się także na drastyczne utrudnienie stosowania jego norm. Dlatego też wprowadzona w marcu 2018 roku ustawa Prawo przedsiębiorców, jako akt prawny o podstawowym i zarazem systemowym charakterze, ma wprowadzać stabilne i jasne normy prawne, co ma usunąć dotychczasowe bariery w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania niniejszych rozważań, należy wskazać, że przedstawione w treści artykułu cele (wartości) przyjęte przez ustawodawcę w uchwalonej w 2018 roku ustawie Prawo przedsiębiorców znajdują swe odzwierciedlenie we wprowadzonych do jej treści zasadach. Co oczywiste, chodzi tu zarówno o reguły o elementarnym znaczeniu dla przedsiębiorców (swobodę działalności gospodarczej, zachowanie uczciwej konkurencji, przestrzeganie dobrych obyczajów, zachowanie słuszných interesów konsumentów i innych podmiotów, ochrona praw i wolności człowieka), jak i zasady obligujące władze publiczne w ich stosunkach z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą (zasada wolności gospodarczej i równego traktowania beneficjentów tej wolności, reguła „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, rozstrzyganie wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, *in dubio pro libertate*, zasada pogłębiania zaufania, proporcjonalności i bezstronności, odpowiedzialności oraz zasada pewności prawa i udzielania informacji).

Wyrażenie tych zasad *expressis verbis* w treści ustawy Prawo przedsiębiorców ocenić należy jako w pełni zasadne i racjonalne, gdyż niektóre z nich nie zostały wprost wyartykułowane w Konstytucji RP³⁵ z uwagi na to, że są efektem prawotwórczej wykładni Trybunału Konstytucyjnego; dotyczy to chociażby klauzuli demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Może to zatem skutkować tym, iż większość przedsiębiorców wiedzę o istnieniu

³⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

konkretnej zasady, stanowiącej dla nich zarazem źródło określonych praw, czerpać będzie dopiero z treści ustawy Prawo przedsiębiorców.

Wyrażenie wprost w ustawie danej zasady ma też dodatkowy walor w postaci uszczegółowienia treści, zakresu oraz konsekwencji prawnych konkretnej reguły. Klarowne zestawienie zasad o podstawowym charakterze w tym elementarnym i systemowym dla całego ustawodawstwa gospodarczego akcie prawnym porządkuje oraz promuje wśród przedsiębiorców owe reguły, pogłębiając zarazem ich świadomość prawną. Ponadto należy podkreślić, że bezpośrednie ustawowe ugruntowanie wskazanych zasad wzmacnia i wyraźnie akcentuje organom administracji publicznej, iż są to zasady obligujące i wyznaczające granice działań tychże organów w stosunkach z przedsiębiorcami, przy czym zasady te trzeba uznać za normy o szczególnie istotnym znaczeniu, w związku z czym ich przestrzeganie powinno stanowić równie ważną przesłankę legalności działań danego organu jak w wypadku pozostałych przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Warte wyeksponowania jest również to, że ustawodawca, decydując się na skatalogowanie najistotniejszych zasad ogólnych, dokonał ich kodyfikacji z uwzględnieniem specyfiki stosunków gospodarczych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Przystosowanie to miało charakter merytoryczny i miało na celu, jak się wydaje, rozgraniczenie stosunków na linii przedsiębiorca–organ od klasycznego stosunku administracyjnoprawnego w innych kategoriach spraw. Wreszcie można zauważyć, iż występuje pewne wzbogacenie treściowe wskazanych zasad na gruncie ustawy Prawo przedsiębiorców, gdyż ustawodawca przewidział możliwość odejścia od nich w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Na koniec należy ocenić, że klarowny i uporządkowany katalog zasad podstawowych umieszczony w ustawie Prawo przedsiębiorców zwiększa czytelność ustawy dla jej adresatów, to jest przedsiębiorców oraz organów administracji publicznej, a także ułatwia dokonanie kontroli sądownoadministracyjnej ich stosowania, co powinno dodatkowo przyczynić się do zmniejszenia liczby zaistniałych sporów dotyczących interpretacji określonych norm, w myśl zasady *clara non sunt interpretanda*.

Bibliografia

- Firkowski S., Piotrowski M., Przybylski M., Sadkowski Ł., Sołoniewicz K., Sroczyński M., *Procedury podatkowe i administracyjne 2018 w jednostkach samorządu terytorialnego*, Legalis 2018.
- Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Nowicki H., *Cele systemu zamówień publicznych*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, red. T. Kocowski, J. Gola, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 497, 2017.

- Nowicki H., *Nowe Prawo zamówień publicznych a system prawa zamówień publicznych. Integracja systemu*, [w:] *Dziś i jutro zamówień publicznych: XII konferencja naukowa, 7–8 października 2019 r.*, Olsztyn, red. M. Lemonnier, H. Nowak, Warszawa 2019.
- Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych*, Toruń 2019.
- Państwo a gospodarka. Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2014.
- Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis 2018.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis 2017.
- Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992.
- Studia z filozofii prawa*, red. J. Stemach, Kraków 2003.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2018.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
- Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005.
- Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.
- Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.

The objectives of the Act of 6th March 2018 Entrepreneurs' Law

Summary

This article concerns one of the basic and leading legal acts constituting public economic law — the Act of 6th March 2018 Entrepreneurs' Law. In the course of study, the need for introducing new legal regulations underpinning the legislative work undertaken in 2017 was raised. In addition, the author of this article referred to the catalogue of values indicated by the legislator in the preamble and their significance for entities conducting business in Poland. In conclusion, among others, it was indicated that a clear statement of the basic principles of nature, including elementary and systemic ones for the whole system of economic legislation act, organizes and promotes those rules of business, at the same time deepening their legal awareness. Additionally, in the opinion of the author, the catalogue of basic principles placed in the Entrepreneurs' Law increase the visibility of this Act for its recipients and facilitates control of administrative courts to making their application.

Keywords: Entrepreneurs' Law, public economic law, Business Constitution.