

MATEUSZ CHOŁODECKI

ORCID: 0000-0002-4043-1687

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
mateusz.cholodecki@amu.edu.pl

Zasady publicznego prawa gospodarczego

Abstrakt: Zasady prawa mają kluczowe znaczenie dla każdej gałęzi prawa, także dla publicznego prawa gospodarczego. Źródłami zasad prawa dla poszczególnych gałęzi prawa są Konstytucja RP (zasady konstytucyjne) oraz ustawy szczególne, na przykład kodeksy (cywilny, postępowania administracyjnego itp.). Obecnie przyjmuje się, że publiczne prawo gospodarcze to odrębna gałąź prawa. Oprócz Konstytucji kluczowe znaczenie dla publicznego prawa gospodarczego ma ustawa z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców. Celem niniejszego artykułu jest zatem wskazanie zasad publicznego prawa gospodarczego wynikających z ustawy Prawo przedsiębiorców.

Słowa kluczowe: zasady prawa, publiczne prawo gospodarcze, teoria prawa, wykładnia prawa, ustawa Prawo przedsiębiorców.

Wprowadzenie

W dniu 6 marca 2018 roku weszła w życie ustawa Prawo przedsiębiorców (dalej: PrPrz)¹, zastępująca dotychczasową ustawę z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej². Nowa ustawa zawiera normy, w szczególności w rozdziale 1. Przepisy ogólne, mające cechy przypisywane przez doktrynę zasadom prawa. Zasady prawa wynikające z ustaw mających szczególne miejsce w danej dziedzinie prawa (na przykład kodeks cywilny³ dla prawa cywilnego) mają nie mniejsze znaczenie niż te wynikające bezpośrednio lub pośrednio z konstytucji. W związku z tym przedmiotem niniejszego artykułu są zagadnienia zwią-

¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.

² Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145).

zane z wykładnią w publicznym prawie gospodarczym, w szczególności z określeniem i uwzględnieniem zasad tego prawa w procesie wykładni. W doktrynie publicznego prawa gospodarczego⁴ zgodnie określa się katalog zasad tego prawa mających swoje źródło w Konstytucji RP⁵ mianem „zasady konstytucyjne”. Dlatego też celem niniejszego tekstu jest wskazanie zasad publicznego prawa gospodarczego wynikających z norm zawartych w PrPrz, opierając się na kryteriach przyjętych w teorii prawa. Ramy opracowania w sposób oczywisty nie pozwalają na kompleksowe przedstawienie tego zagadnienia, tym bardziej że nie doczekaliśmy się całościowego omówienia poruszanych w tym artykule zagadnień⁶.

1. Wykładnia prawa

Kwestia wykładni należy do fundamentalnych zagadnień nauki prawa. Dosadniej rzecz ujmując — to wykładnia przepisów prawnych tworzy „prawo”. Celnie ujął to M. Zieliński, wskazując, że „wszystko, co się w nauce i praktyce prawniczej czyni, albo wprost polega na wykładni, albo jej dotyczy, albo wykładnię rozwija, albo wykładnię przejawia, albo wykładnię uwzględnia, albo ją po prostu warunkuje”⁷. Wykładni muszą więc podlegać wszystkie przepisy prawa, nie wyłączając publicznego prawa gospodarczego. Autor pod pojęciem wykładni (przepisów) prawa opowiada się za koncepcją derywacyjną⁸. Choć nie ma w niniejszym opracowaniu miejsca na szerszą prezentację tej koncepcji wykładni prawa, której prekursorem był Z. Ziemiński, wskazać należy na jej zasadnicze cechy oraz powody wyboru właśnie tej koncepcji.

Celem derywacyjnej koncepcji wykładni prawa jest odtworzenie właściwego znaczenia norm prawnych zawartych w przepisach prawnych „wraz z percepcją ich treści”⁹. Wynika to z przyjętego założenia, że przepisy prawne nie mają postaci normokształtnej — tę należy uzyskać w drodze wykładni zgodnie z zasadą *omnia sunt interpretanda*. M. Zieliński wyjaśnia, że wykładnia w ujęciu derywacyjnym

⁴ W szczególności zob. K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 80–114; *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 38–99; Z. Snażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 67–84.

⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁶ Mimo to należy zwrócić uwagę na monograficzne opracowania związane z wykładnią w publicznym prawie gospodarczym, zwłaszcza A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013; P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym UE*, Warszawa 2012.

⁷ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady — reguły — wskazówki*, Warszawa 2017, s. 15.

⁸ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966; oraz M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972; czy późniejsze tegoż autora — *idem*, *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 3, s. 93–101.

⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 221.

jest przede wszystkim wykładnią pojmowaną pragmatycznie, tj. jako zespół pewnych czynności zmierzających do zrozumienia przepisów prawnych, a więc jako zespół czynności zmierzających do utworzenia norm prawnych z przepisów prawnych i do dokonania ich jednoznacznej percepcji¹⁰.

Autor ten w ramach koncepcji derywacyjnej wskazuje cztery zasady wykładni, które określa jako podstawowe ze względu na ich rolę dla całego procesu wykładni:

1. Zasada głosząca, że procesowi wykładni (interpretacji) należy poddawać każdy przepis prawny (tekst prawny) [...]. 2. Zasada, wedle której decyzję kończącą całą interpretację, a także decyzje kończące poszczególne fragmenty interpretacji, należy uzasadnić [...]. 3. Zasada nakazująca, by w percepcyjnej fazie wykładni (ostatecznie ustalającej sens interpretowanego zwrotu) w pierwszej kolejności odwołać się do dyrektyw językowych, i to do dyrektyw języka prawnego, a następnie do dyrektyw języka prawniczego lub ogólnego. 4. Zasada, w myśl której proces wykładni w fazie percepcyjnej należy przeprowadzić przez wszystkie typy dyrektyw (tj. dyrektywy językowe, systemowe i funkcjonalne) niezależnie od tego, czy uzyskano już wcześniej jednoznaczność interpretowanych zwrotów, czy nie¹¹.

Wybór derywacyjnej koncepcji wykładni przepisów podyktowany jest również jej uniwersalnością, rozumianą jako uzyskanie normy pełnej, jednoznacznej i zupełnej we wszystkich jej aspektach, to jest co do adresata, okoliczności elementów nakazu, zakazu i określenia zachowania się¹². Dla wykładni przepisów publicznego prawa gospodarczego uniwersalność koncepcji derywacyjnej ma szczególne znaczenie, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu.

Założeniem niniejszego opracowania jest przyjęcie, że publiczne prawo gospodarcze jest odrębną gałęzią prawa z wyraźnie zakreślonymi granicami. Zdaniem autora nie ma już potrzeby udowadniania odrębności publicznego prawa gospodarczego. Badacze tej gałęzi wypracowali już bowiem bardzo bogatą i wartościową literaturę nie tylko poświęconą poszczególnym jej częściom, na przykład prawu ochrony konkurencji czy zamówieniom publicznym, lecz także zagadnieniom mającym charakter ogólny, w tym poświęconą kwestiom teoretycznoprawnym. Na dorobek kształtujący czy też formułujący publiczne prawo gospodarcze składa się również bogate orzecznictwo sądowe¹³. Niemniej jednak wskazanie granic (obszaru) publicznego prawa gospodarczego jest niezbędnym do ukazania

¹⁰ *Ibidem*, s. 236.

¹¹ M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 118.

¹² M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 226.

¹³ W szczególności zob. B. Popowska, *Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 36–57; L. Kieres, *Spółeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 372, 2014, s. 180–192; *idem*, *Prawa podmiotowe w działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: zdolność do skargi konstytucyjnej*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013, s. 15–33.

specyfiki wykładni jego przepisów. W pierwszej kolejności należy powołać się na T. Rabską, która celnie określa publiczne prawo gospodarcze jako

prawo, którego głównym przedmiotem są funkcje Państwa w gospodarce. Obejmuje ono sferę stosunków prawnych, która wypełnia przestrzeń między organami Państwa a podmiotami gospodarczymi oraz która jest regulowana w trybie administracyjnym [...] ¹⁴.

Z kolei K. Strzyczkowski syntetycznie ujmuje to prawo jako

całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prywatnego. Celem prawa gospodarczego publicznego jest ochrona podstawowych wartości gospodarki rynkowej oraz wyznaczenie dopuszczalnych granic ich ograniczenia w interesie publicznym ¹⁵.

Na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że granice publicznego prawa gospodarczego będzie wyznaczać ingerencja publiczna (państwa) w sferę gospodarki.

2. Zasady prawa

Zasady prawa mają bardzo doniosłe znaczenie w systemie prawa, albowiem dla poszczególnych jej gałęzi mają „zadanie zapewnić stabilność swej gałęzi i utrzymać jej jednolitość” ¹⁶. J. Wróblewski, określając system prawa, wskazał, że jest to „zespół norm połączonych wspólnymi zależnościami i logicznymi, i systemowymi oraz oparty na wspólnych zasadach” ¹⁷. Niemniej jednak nie chodzi tu o każdą „zasadę”, lecz o zasady prawa w ścisłym znaczeniu. J. Wróblewski zasady prawa określił jako „normy prawa obowiązującego, których znaczenie (tj. wzory zachowania się) uznajemy za podstawowe ze względu na cały system prawa lub jego części” ¹⁸. Zasady zawsze więc odgrywają rolę nadrzędną w stosunku do pozostałych norm-reguł. Owa nadrzędność przejawia się w wielu aspektach. Zasady, w przeciwieństwie do zwykłych norm-reguł, mają zakres zastosowania lub normowania wyraźnie szerszy — mają większy stopień ogólności. Ponadto przyjmuje się, że zasady odznaczają się „doniosłością społeczną” ¹⁹.

Niewystępowanie zasad prawa powoduje niemożność określenia jakiegoś zbioru norm systemem. Podobnie będzie także z odrębnością gałęziową danego prawa. Aby możliwe było wskazanie, że mamy do czynienia z odrębną gałęzią, musi mieć ona własne (swoiste) zasady prawne.

¹⁴ T. Rabska, *Jakie prawo gospodarcze? Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1, s. 21 n.

¹⁵ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 36.

¹⁶ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 15.

¹⁷ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 149.

¹⁸ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

¹⁹ M. Kordela, *op. cit.*, s. 33.

Natura i charakter zasad prawa przesądzają o tym, że mogą być jedną z funkcji spajających dany — ten, a nie inny system prawny, ale mają również zdolność do tego, aby łączyć w całość, choćby bardzo ogólną, różne systemy lub ich fragmenty [...] ²⁰.

Co charakterystyczne, wyeliminowanie jednej zasady prawa może prowadzić do dysfunkcjonalności całego systemu czy danej gałęzi. Tak będzie na przykład z zasadą wolności gospodarczej dla publicznego prawa gospodarczego. Z funkcji zasad prawa, jako elementu określającego daną gałąź prawa, wypływa bowiem jednocześnie obowiązek uwzględniania ich w procesie wykładni prawa, w szczególności w ramach wykładni systemowej czy celowościowej ²¹.

J. Wróblewski zauważył, że zasady prawa wynikają z wyraźnie sformułowanego przepisu zawartego w konstytucji czy ustawie lub wyinterpretuje się je z całokształtu systemu prawa ²². Zaproponował on kryteria kwalifikujące normy prawne jako zasady i zaliczył do nich te normy, które:

1. zajmują odpowiednio wysoką pozycję — chodzi tu o sformułowanie ich w konstytucji oraz w ustawach często określanych jako „konstytucje” danej gałęzi prawa, w szczególności kodeksy. Nierzadko w ustawach wprost wyróżnia się rozdział zatytułowany „Zasady ogólne” czy też „Przepisy ogólne”;

2. „Normy, z których »logicznie« wynikają inne, są traktowane jako »zasadnicze« w stosunku do tych innych” — inaczej rzecz ujmując, z normy będącej zasadą można wywieść inne normy;

3. odnoszą się do istotnych kwestii dla danej instytucji prawnej;

4. jako ostatnie kryterium autor wskazuje na wysoką ocenę ze względu na osiągnięte przez daną normę cele, realizowane zadania i pełnione funkcje ²³.

Kryteria te uzupełniła M. Kordela, wskazując na (5) „wyjątkowo silne uzasadnienie aksjologiczne [...]”; (6) jest doniosła merytorycznie; (7) ma duży stopień ogólnoświatowy, co stanowi źródło często przywoływanej frazy »ogólne zasady prawa«; w praktyce konstrukcji systemu prawa w porównaniu z normami zwykłymi normy zasadnicze mają wyraźnie szerszy zakres zastosowania i normowania ²⁴.

Wskazane wymogi nie mają charakteru pełnego ani nie wymaga się, aby norma spełniła wszystkie czy też niektóre z nich. Przytoczone postulaty mają charakter pomocniczy. Należy jednak przyjąć, że czynnikiem decydującym jest, aby zasada została powszechnie zaakceptowana — *opinio communis doctorum*.

Autor, za M. Kordelą, przyjmuje, że „zasady prawa są to normy prawne, które nakazują (zakazują) realizowania określonej wartości” ²⁵. W definicji tej badaczka podkreśla kluczowy element w postaci realizowania określonej wartości (idei).

²⁰ M. Kordela, *op. cit.*, s. 274–275.

²¹ *Ibidem*, s. 19.

²² J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 262.

²³ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, 1965, nr 42, s. 24–25.

²⁴ M. Kordela, *op. cit.*, s. 106.

²⁵ M. Kordela, *op. cit.*, s. 102.

Tak więc tym, co odróżnia zasady od norm zwykłych, czyli reguł, jest przedmiot obowiązku — wartość (idea). Już samo sprawozdawcze odniesienie się do terminu wartości wymagałoby znacznego rozszerzenia niniejszego opracowania, tym bardziej że jest to pojęcie rozumiane wieloaspektowo i wieloznaczne²⁶.

Przykładami zasad prawa są: zasada państwa prawnego, autonomii woli stron i wolności umów, wolności działalności gospodarczej czy społecznej gospodarki rynkowej²⁷.

3. Zasady publicznego prawa gospodarczego wynikające z ustawy PrPrz

Poszczególne gałęzie prawa mają zbiory zasad prawa najczęściej wyrażonych w konstytucji oraz w ustawach mających szczególną pozycję (kodeksach czy takich zbiorach, które określa się „prawem”). K. Strzyczkowski do konstytucyjnych zasad publicznego prawa gospodarczego zaliczył zasady: (1) społecznej gospodarki rynkowej, (2) demokratycznego państwa prawnego, (3) państwa sprawiedliwości społecznej, (4) pomocniczości, (5) proporcjonalności, (6) wolności gospodarczej, (7) ochrony własności, (8) równości oraz (9) konkurencji²⁸. Katalog konstytucyjnych zasad publicznego prawa gospodarczego co do zasady jest niesporny w doktrynie²⁹.

Oprócz Konstytucji RP, jako nadrzędnego aktu prawodawcy w hierarchii źródeł prawa, podstawowym (konstytutywnym) aktem normatywnym publicznego prawa gospodarczego jest PrPrz. Prawo to określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie³⁰. Należy uznać, że PrPrz odgrywa swoistą rolę „kon-

²⁶ Autor przyjmuje, że wartości oznaczają: (1) transcendentale, (2) zbiór „równocennych stanów rzeczy uporządkowanych przez relację preferencji generalnej”, (3) kryterium wartościowania oraz (4) „stan rzeczy tak kwalifikowany (dobro, czyli rzecz / stan rzeczy, zjawisko, relacja itd. / wartościowa)”, za: M. Kordela, *op. cit.*, s. 124 wraz z przywołaną tam literaturą. Zob. m.in. T. Czyżewski, *O przedmiocie aksjologii*, [w:] *Pisma z etyki i teorii wartości*, red. P.J. Smoczyński, Wrocław-Warszawa-Kraków 1989; M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 110, 2017, s. 149–158; J. Leszczyński, *Wartości w teorii prawa Jerzego Wróblewskiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2, 2013, nr 2, s. 258–272.

²⁷ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 107.

²⁸ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 80–114.

²⁹ Zob. literaturę w przyp. 5.

³⁰ Można zaryzykować stwierdzenie, że specyfiką publicznego prawa gospodarczego są kompleksowe akty normatywne zawierające zarówno normy prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego, na przykład prawo ochrony konkurencji i konsumentów, prawo telekomunikacyjne czy prawo zamówień publicznych. Ponadto dla źródeł publicznego prawa gospodarczego

stytucji” publicznego prawa gospodarczego — tak jak kodeksy (cywilny, karany³¹ czy postępowania administracyjnego³²) stanowią „konstytucje” odpowiednio dla prawa cywilnego, karnego czy administracyjnego.

M. Zdyb, odnosząc się do miejsca tego aktu prawnego, celnie podniósł, że „w tej ustawie wskazane zostały podstawowe zasady i desygnaty ładu gospodarczego”³³. Chodzi tu o sformułowane w art. 8–12 i art. 14–15 PrPrz ogólne nakazy postępowania, określane w doktrynie jako „zasady”³⁴:

1) zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców, 2) zasada proporcjonalności, 3) zasada równości i niedyskryminacji, 4) zasada pewności prawa, 5) zasada porządkowości, 6) zasada zrównoważonego rozwoju, 7) zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, 8) zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, 9) zasada *in dubio pro libertate* (zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawnych), 10) zasada uczciwości w zakresie konkurencji (także poszanowania dobrych obyczajów), 11) zasada zaufania do przedsiębiorcy, 12) zasada (w sposób odpowiedni rozumiana), że wszystko, co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone, 13) zasada udzielania informacji itd.³⁵

Autor uznaje, że katalog zasad należy dodatkowo rozszerzyć o normy z art. 27 i 28 PrPrz, mimo że nie znajdują się one w rozdziale 1 — ich treść wskazuje jednak na odwołanie się do istotnych wartości publicznego prawa gospodarczego, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części tekstu.

Przedmiotem dalszych rozważań będą przepisy PrPrz zamieszczone w jej art. 8–15 i art. 27–30. Wskazane w tych przepisach normy można podzielić na kategorie ze względu na wskazanego w nich adresata, to jest przedsiębiorców³⁶ oraz organy publiczne³⁷; podział ten ma charakter jedynie porządkujący.

Normy, których adresatem są przedsiębiorcy, są dwie. Po pierwsze, w art. 8 PrPrz wskazano, że przedsiębiorcy mogą podejmować wszelkie działania, z wy-

niebagatelne znaczenie ma prawo UE, zarówno bezpośrednio wiążące, jak i rozporządzenia oraz dyrektywy. Co istotne, trudno znaleźć takie obszary publicznego prawa gospodarczego, w których nie ma wpływu prawodawstwa UE. Obszernie na ten temat zob. *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011; czy *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2015.

³¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600).

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

³³ M. Zdyb, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, s. 58.

³⁴ *Ibidem*, s. 59; K. Kokocińska, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 85 n.

³⁵ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 59.

³⁶ Zgodnie z art. 4 PrPrz przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Ponadto przedsiębiorcami są wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

³⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 PrPrz organem jest właściwy w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej organ administracji publicznej, inny organ władzy publicznej, z wyłączeniem sądów, a także organ samorządu zawodowego.

jątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Zaznaczono jednocześnie, że przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Po drugie, w art. 9 PrPrz zawarto nakaz wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka.

Pozostałe normy adresowane są do organów publicznych. W art. 10 ust. 1 PrPrz zawarto nakaz, aby organy kierowały się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorców, zakładając, że działają oni zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W ust. 2 zaś dodano nakaz, aby niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego organ rozstrzygał na korzyść przedsiębiorcy, jeżeli przedmiotem postępowania jest nałożenie na takiego przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia. Nakaz ten nie znajdzie jednak zastosowania, jeżeli w postępowaniu uczestniczą podmioty o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania określonych faktów lub wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Ponadto art. 11 PrPrz określa, że jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Nakaz ten ma ograniczenie, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządek publiczny. Z kolei art. 12 PrPrz nakazuje, aby organy prowadziły postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Kolejne normy, które należy poddać analizie, zawarte są w art. 27 i 28 PrPrz, w rozdziale 3. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej. W pierwszym z tych przepisów nakazuje się, aby organy działały w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia (art. 27 PrPrz). W drugim z omawianych artykułów wskazano natomiast, że w toku postępowania organy winny współdziałać z sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszy interes przedsiębiorców oraz sprawność postępowania, wykorzystując do tego środki adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy (art. 28 PrPrz).

Analiza wskazanych norm prawnych zawartych w PrPrz pokazuje, że są one zasadami prawa, mającymi charakter wiążący w publicznym prawie gospodarczym. Ze względu na to za zasady publicznego prawa gospodarczego należy uznać:

1. zasadę legalizmu, dookreślającą konstytucyjną zasadę działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa z art. 7 Konstytucji RP (art. 8 PrPrz)³⁸;
2. zasady wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z: (a) uczciwą konkurencją, (b) poszanowaniem dobrych obyczajów, (c) poszanowaniem słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, (d) poszanowaniem oraz ochroną praw i wolności człowieka (art. 9 PrPrz);
3. zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 PrPrz);
4. zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 PrPrz);
5. zasadę przychylniej interpretacji przepisów prawa (art. 11 PrPrz);
6. zasadę traktowania przedsiębiorców w sposób pogłębiający zaufanie oraz w sposób proporcjonalny, bezstronny i równy (art. 12 PrPrz);
7. zasadę szybkości postępowania, uzupełnioną o nakaz współdziałania organów (art. 27 i 28 PrPrz) — podobne zasady uznawane są w postępowaniu administracyjnym (art. 12 i art. 7b k.p.a.).

Należy odnieść się do norm zawartych w art. 13–15, 29 i 30 PrPrz, które określa się w literaturze³⁹ również jako „zasady”. W art. 13 PrPrz wskazano, że funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność za naruszenie prawa spowodowane ich działaniem lub zaniechaniem, jednakże na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Warunków tej odpowiedzialności nie uregulowano jednak w PrPrz. Artykuł 14 PrPrz zaś instruuje, żeby organy bez uzasadnionej przyczyny nie odstępowały od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Z kolei w art. 15 PrPrz wskazano, że organy w zakresie swojej właściwości winny udzielać przedsiębiorcom informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.

Należy jednak uznać, że wskazane przepisy nie wypełniają kryteriów właściwych normom-zasadom prawa. Przede wszystkim nie regulują dostatecznie ogólnie wskazanych w nich kwestii.

Odpowiedzialność funkcjonariuszy za naruszenie przepisów prawa z art. 13 PrPrz nie może być postrzegana jako zasada prawa, ponieważ adresatem tej normy są jedynie osoby będące piastunami organu administracji publicznej tudzież osoby mające upoważnienie do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy od organu. Norma ta nie nakazuje (zakazuje) realizacji jakiegokolwiek wartości. Co więcej, przedsiębiorca nie uzyskuje z tego tytułu żadnych dodatkowych praw na gruncie publicznego prawa gospodarczego, albowiem z obowiązywaniem art. 13 PrPrz

³⁸ Zasada ta występuje również w prawie administracyjnym (wynika z art. 6 k.p.a.).

³⁹ K. Kokocińska, *op. cit.*, s. 100 n.

nie wiąże się nabycie praw w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Podobna norma obowiązuje w art. 38 k.p.a., jednakże również tam nie jest ona zaliczana do zasad tegoż prawa.

Norma z art. 14 PrPrz określana jest w literaturze jako zasada pewności prawa. Autor nie podziela tej tezy. Mamy tu bowiem do czynienia z rodzajem postulatów prawodawcy względem organów administracyjnych. Zauważmy, że omawiana norma wskazuje aż trzy warunki jej zastosowania. Po pierwsze, już samo uzasadnienie przyczyny odstąpienia jest wystarczające, aby zmienić dotychczasową praktykę rozstrzygania. Po drugie, niejasne jest określenie warunkujące stałości orzecznictwa w postaci „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw”, czyli sytuacja, w której wydanie jedynie dwóch, jednak różnych, rozstrzygnięć na podstawie takiego samego stanu faktycznego i prawnego nie uzasadnia zastosowania względem niej owej „zasady”. Trzeci i ostatni warunek to istnienie takiego samego stanu faktycznego i prawnego, co w praktyce jest sytuacją nieczęstą. Przyjęcie tejże normy za zasadę prawa przeczyłoby więc zasadom wykładni prawa, która zakłada, że

stan jedności w tym zakresie polega na tym, że ten sam przepis w różnych realiach interpretacji (przy różnym podmiocie interpretującym i różnych warunkach interpretowania itp.) jest tak samo zrozumiany albo to samo, choć inaczej mówiąc — z tego samego przepisu odzwierca się w różnych sytuacjach interpretacyjnych te same normy⁴⁰.

Przyjęcie, że mamy do czynienia z zasadą prawa, którą należy uwzględnić w toku wykładni norm zwykłych publicznego prawa gospodarczego, nakazywałby niejako konwalidowanie albo utrwalanie błędu w zakresie wykładni lub stosowania prawa przyjętej przez organ.

Ostatnia grupa przepisów to art. 15, 29 i 30 PrPrz, przy czym przepisy z art. 29 i 30 zostały zawarte w rozdziale 3 omawianej ustawy. Adresatem wszystkich tych przepisów są organy administracji publicznej. Artykuł 15 PrPrz ma bez wątpienia charakter normy zwykłej — reguły. Nakazuje on udzielanie przedsiębiorcom informacji o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej. Brakuje tu stopnia ogólności, a nade wszystko odwołania się do wartości, które norma nakazuje realizować. Należy również podkreślić, że nieistnienie tej normy nie zmieniałoby sytuacji prawnej przedsiębiorców. K. Kokocińska zaliczyła ten przepis do zasady zaufania wyrażonej w art. 12 PrPrz. Drugi z przepisów — z art. 29 — zakazuje organom żądania oraz uzależniania rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczzonego tłumaczenia, chyba że taki obowiązek wynika z przepisów prawa. Z kolei art. 30 nakazuje, aby organy, wyznaczając przedsiębiorcom termin na dokonanie określonej czynności, uwzględniały czas niezbędny do jej wykonania, ważny interes publiczny oraz słuszny interes tego przedsiębiorcy. Wszystkie te reguły mają charakter proceduralny — ustalają nakazy określonego zachowania się przez organy względem przedsiębiorców.

⁴⁰ M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 229–230.

Podsumowanie

1. Zasady publicznego prawa gospodarczego są jednym z kluczowych elementów wyodrębniających i jednocześnie spajających publiczne prawo gospodarcze jako odrębną gałąź prawa.

2. Z PrPrz autor wywodzi siedem zasad publicznego prawa gospodarczego, to jest legalizmu, wykonywania działalności gospodarczej — (a) zgodnie z uczciwą konkurencją, poszanowaniem dobrych obyczajów, słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów oraz poszanowaniem oraz ochroną praw i wolności człowieka; (b) domniemania uczciwości przedsiębiorcy; (c) rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy; (d) przychylniej interpretacji przepisów prawa; (e) traktowania przedsiębiorców w sposób pogłębiający zaufanie oraz w sposób proporcjonalny, bezstronny i równy, a także (f) szybkości postępowania.

3. Zasady te mają fundamentalne znaczenie dla procesu wykładni i stosowania publicznego prawa gospodarczego. Dlatego też bez względu na to, którą ustawę z zakresu publicznego prawa gospodarczego poddajemy interpretacji (wykładni), każdorazowo należy uwzględnić w niej zarówno zasady konstytucyjne, jak i te wynikające z PrPrz.

4. Ze względu na przyjęcie, że to *opinio communis doctorum* ostatecznie decyduje o tym, czy dana norma ma charakter normy-zasady, czy należy do kategorii norm zwykłych (reguł), w dalszym ciągu należy prowadzić badania nad tym doniosłym zagadnieniem dla publicznego prawa gospodarczego.

Bibliografia

- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym UE*, Warszawa 2012.
- Czyżewski T., *O przedmiocie aksjologii*, [w:] *Pisma z etyki i teorii wartości*, red. P.J. Smoczyński, Wrocław 1989.
- Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
- Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2015.
- Kieres L., *Prawa podmiotowe w działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: zdolność do skargi konstytucyjnej*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013.
- Kieres L., *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 372, 2014.
- Kordela M., *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 110, 2017.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Leszczyński J., *Wartości w teorii prawa Jerzego Wróblewskiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2, 2013, nr 2.

- Popowska B., *Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, wyd. 5, Warszawa 2017.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, Warszawa 2019.
- Rabska T., *Jakie prawo gospodarcze? Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.
- Snażyk Z., Szafranski A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, 1965, nr 42.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zieliński M., *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 3,
- Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.
- Zieliński M., *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady — reguły — wskazówki*, wyd. 7, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Principles of public economic law

Summary

Principles of laws is an essential constituent of every branch of law. Sources of principles of law are the Constitution of the Republic of Poland and special law acts like codex (civil code, administrative procedure code etc.). Thus, public economic law is considered as a separate branch of Polish law. The basic law act for public economic law is the Business Law Act from the 6th March 2018. The aim of this paper is to present the principles of public economic law from the Business Law Act.

Keywords: principles of law, public economic law, theory of law, legal interpretation, Business Law Act.