

ANDRZEJ POWAŁOWSKI

ORCID: 0000-0002-1232-0605

Uniwersytet Gdański

[andrzej.pawalowski@prawo.ug.edu.pl](mailto:andrzej.pawalowski@prawo.ug.edu.pl)

## Przesłanki prawne wsparcia przedsiębiorców

**Abstrakt:** Przedsiębiorcy korzystają z różnych form wsparcia i choć prawodawca wskazuje w tej kwestii na podmioty i instrumenty, to tylko sporadycznie wymieniane są przesłanki takiego wsparcia. Nie wynikają one wprost z aktów prawnych, ale należy je wywodzić z konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Przesłanki wsparcia można odnaleźć także w prawie przedsiębiorców, prawie pomocy publicznej oraz ustawodawstwie odnoszącym się do stanów nadzwyczajnych.

**Słowa kluczowe:** wsparcie, przedsiębiorcy, przesłanki, działalność gospodarcza.

### Wprowadzenie

„Wsparcie” to określenie wprawdzie używane przez prawodawcę, niejednokrotnie zawarte nawet w tytułach aktów prawnych, jednak niemające znaczenia normatywnego, a więc niezdefiniowane na gruncie przepisów prawa. Analiza aktów prawnych pozwala na stwierdzenie, że wsparcie utożsamiane jest z udzielaniem pomocy, głównie o charakterze materialnym, zwłaszcza finansowym, choć wsparciem może być także pomoc o charakterze organizacyjno-zarządczym, a nawet marketingowym. Wydaje się ponadto, że wsparcie może być potraktowane jako *sui generis* rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych przyszłych korzyści, która odgrywając rolę odszkodowania, jest zarazem pomocą udzielaną potrzebującym tej pomocy podmiotom działalności gospodarczej — przedsiębiorcom.

Celowe wydaje się poczynienie ustaleń dotyczących przesłanek wsparcia poprzez wskazanie na ich podstawy prawne. Przede wszystkim zasadne będzie odniesienie się do konstytucyjnych zasad: społecznej gospodarki rynkowej oraz sprawiedliwości, a także do zasad sformułowanych w prawie przedsiębiorców. Za-

sady te przesądają zresztą — *expressis verbis* lub *implicite* — o kierunku regulacji normatywnej wsparcia w obszarze ustawodawstwa zwykłego. Przykładów dostarcza nie tylko ustawa Prawo przedsiębiorców<sup>1</sup>, ale też przepisy o charakterze instrumentalnym (funkcjonalnym) ze sfery pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Warto ponadto zwrócić uwagę na problem wsparcia dla przedsiębiorców w warunkach zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem zewnętrznym, takim jak przykładowo klęska żywiołowa. Wsparcie należy jednak łączyć nie tyle z samym zagrożeniem, ile z jego skutkami odczuwanymi przez podmioty działalności gospodarczej i noszącymi znamiona kryzysu gospodarczego. Odpowiednią ilustracją jest sytuacja związana ze stanem epidemii SARS-CoV-2. Kwestia ta niewątpliwie pozostaje w związku z potrzebą zastosowania właściwych podstaw prawnych warunkujących skuteczność pomocy przedsiębiorcom. Wsparcie udzielane przedsiębiorcom w warunkach nadzwyczajnych jest pomocą o charakterze nadzwyczajnym, wyjątkowym. Standardem jest wsparcie w normalnych, typowych warunkach funkcjonowania gospodarki przy wykorzystaniu instrumentów i instytucji określonych obowiązującymi przepisami prawa.

## 1. Wsparcie przedsiębiorców a zasada społecznej gospodarki rynkowej

Społeczna gospodarka rynkowa (dalej: s.g.r.) to przede wszystkim zasada wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20), stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Polski, opartego na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z tej zasady jednoznacznie wynika, że ustrój gospodarczy Polski powinien w ramach swej konstrukcji prawnej w jednakowy i równorzędny sposób opierać się na wymienionych trzech filarach, a zarazem żaden z nich nie może być marginalizowany i traktowany mniej zasadniczo od pozostałych<sup>2</sup>. Żadnego z nich nie można pominąć lub wykluczyć, a ponadto niezbędne jest ich potraktowanie w sposób całościowy jako trzech elementów s.g.r. Jednocześnie trudno przyjąć, gdyż nie wynika to bynajmniej z treści art. 20 Konstytucji RP, że s.g.r. wspiera się na jeszcze innych wartościach (filarach)<sup>3</sup>. Zasada ta nakazuje przy tym, by państwo za pośrednictwem swoich organów kształtowało gospodarkę, stanowiąc i stosując prawo pozwalające na osiągnięcie stanu zgodności pomiędzy wolną

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.); dalej: p.p.

<sup>2</sup> Inaczej, bez wskazania argumentów, P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 93 n.

<sup>3</sup> Inaczej C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 149.

i głównie prywatną, a w konsekwencji rynkową gospodarką a potrzebami społecznymi, zapewniając tym samym warunki do zaistnienia dialogu i współpracy partnerów społecznych<sup>4</sup>. Ustalenie w treści art. 22 Konstytucji RP, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej powinny wynikać z przepisów ustaw oraz że mają być uzasadnione ważnym interesem publicznym<sup>5</sup>, nie pozwala jednak na określenie granic ingerencji państwa w sferę wolności, a tym samym w sferę gospodarki rynkowej.

W kontekście ograniczania wolności działalności gospodarczej przy zastosowaniu kryterium ważnego interesu publicznego należy rozpatrywać problem wsparcia dla przedsiębiorców ze strony państwa i, jak się wydaje, widzieć go zarówno w ujęciu podmiotowym, a więc relacji między podmiotami działalności gospodarczej a organami państwa, jak i w perspektywie funkcjonalnej, związanej z korzyściami i „stratami” generowanymi przez działalność gospodarczą. Wydaje się przy tym, że skoro ważny interes społeczny może dawać przesłankę do ograniczania wolności działalności gospodarczej, to ten sam interes powinien być potraktowany jak *sui generis* impuls (pretekst) do podejmowania działań wspierających przedsiębiorców. Jeśli bowiem wolność działalności gospodarczej jest jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej, a więc gospodarki, w ramach której dochodzi do równoważenia potrzeb rynku (wolnego) z potrzebami społecznymi, to niewątpliwie w interesie publicznym (art. 22 Konstytucji RP) mieści się zarówno ograniczanie wolności, czyli reglamentacja działalności gospodarczej przedsiębiorców, jak i wsparcie tej działalności. W sytuacji gdy możliwe jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej, a więc zawężenia obszaru praw przedsiębiorców i tym samym ich autonomii w sferze działalności gospodarczej, w konsekwencji powinna istnieć możliwość wsparcia tychże przedsiębiorców stosownie do treści zasady społecznej gospodarki rynkowej. Odebranie przedsiębiorcom pewnego zakresu ich wolności na podstawie przesłanki interesu publicznego uzasadnia zatem udzielenie im wsparcia, również w interesie publicznym. Jeśli przyjąć, że ograniczenie wolności prowadzi do pewnego uszczerbku, straty czy nawet pokrzywdzenia przedsiębiorcy(-ów), to wsparcie jest swoistym wyrównaniem negatywnych skutków reglamentacji.

Wsparcie dla przedsiębiorców można postrzegać także w perspektywie własności prywatnej. Taka własność powinna być „realizowana” bez ograniczeń, z wyłączeniem tych, które wynikają z przepisów k.c.<sup>6</sup> Może się jednak zdarzyć,

<sup>4</sup> Zob. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., art. 20.

<sup>5</sup> A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 84–155; R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5, s. 12–21.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

że ograniczenia wolności działalności gospodarczej będą godzić w omnipotencję właściciela, zmniejszą (ograniczą) jego autonomię, a zarazem dotkną sfery jego materialno-prawnych, czyli opartych na własności, działań z obszaru gospodarki. Także taka sytuacja powinna być potraktowana jako uzasadniająca rekompensatę dla właściciela prywatnego. Taką rekompensatą może być wsparcie zrealizowane w różnych formach i zakresie.

Trzeci filar społecznej gospodarki rynkowej, a więc solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, jest wytyczną kierunkową, którą należy odnosić do państwa i jego organów oraz do wszelkich podmiotów działalności gospodarczej, organizacji społecznych i gospodarczych. Z przesłanki konstrukcji solidarności, dialogu oraz współpracy partnerów społecznych wynika (a przynajmniej powinna wynikać) także potrzeba równego traktowania potrzeb podmiotów społecznych i podmiotów gospodarki, a w konsekwencji zaspokajanie tych potrzeb. Możliwości w tym zakresie powinno tworzyć państwo, które — co należy zauważyć — w toku zaspokajania potrzeb społecznych korzysta ze środków wygenerowanych przez gospodarkę i jej podmioty. W imię choćby solidarności na państwie spoczywa obowiązek wspierania przedsiębiorców, kiedy wsparcie to jest potrzebne i niezbędne do utrzymania ich w odpowiedniej kondycji ekonomicznej lub finansowej.

W toku realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej szczególnie rola przypada samemu państwu, które powinno występować w gospodarce w charakterze podmiotu reprezentującego interes społeczny. Państwo jednak niezależnie od roli przedstawiciela społeczeństwa występuje też w roli podmiotu uosabiającego własne interesy. Na pewno w jego interesie mieści się sprawne i efektywne funkcjonowanie gospodarki. Część owych interesów jest emanacją interesów aparatu państwa oraz stworzonego przez nie systemu prawnego i ekonomicznego, w pozostałej części interes państwa związany jest z potrzebą ochrony (interesów) różnych podmiotów i zbiorowości. Wreszcie rolą państwa jest występowanie w roli superarbitra, zmierzającego do godzenia z sobą interesów społecznego i publicznego, a zarazem różnorodnych przeciwieństw pojawiających się często w obszarach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Zarówno wskazana ochrona, jak i godzenie interesów różnych podmiotów, w tym przedsiębiorców, jest — jak się wydaje — przejawem wsparcia dla tych ostatnich.

## 2. Prawo przedsiębiorców jako podstawa wsparcia

Przesłanki wsparcia przedsiębiorców wynikają *implicite* z preambuły ustawy Prawo przedsiębiorców. Ustawodawca stwierdza, że uchwalając wskazaną ustawę, kierował się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworząd-

ności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Uznaje zarazem, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz wzrostu dobrobytu społecznego. Z preambuły wynika także, że przedsiębiorcom gwarantuje się przysługujące im prawa oraz uwzględnia się potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji.

Można wyrazić przekonanie, że wolność działalności gospodarczej i inne konstytucyjne zasady odnoszące się do przedsiębiorców i ich działalności nie tylko legły u podstaw treści ustawy Prawo przedsiębiorców, ale też wpłynęły na konstrukcję niektórych jej rozwiązań normatywnych. Dotyczy to zwłaszcza tych rozwiązań, które zapewniają ochronę praw przedsiębiorców oraz określają relacje podmiotów działalności gospodarczej z organami administracji. Rozwiązania te można postrzegać jako zasady wskazanej ustawy, będące zarówno regułami funkcjonowania przedsiębiorców, jak i postulatami odnoszącymi się do relacji przedsiębiorców z ich otoczeniem zewnętrznym. Owe reguły i postulaty należy łączyć także z obszarem wsparcia przedsiębiorców, zapewnianego w drodze tworzenia dla nich odpowiednich, dostosowanych do ich potrzeb warunków funkcjonowania i kształtowania właściwych, dobrych relacji z tymi organami państwa, które są władne do określania sytuacji prawnej przedsiębiorców.

Traktując o ochronie praw przedsiębiorców, należy przede wszystkim zauważyć zasadę równości tych podmiotów w obszarze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej<sup>7</sup> oraz zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 p.p.), która oznacza obowiązek (leżący po stronie organów administracji publicznej) powstrzymywania się od nieuzasadnionej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej<sup>8</sup>. Z kolei postulatami odnoszącymi się do kształtowania relacji przedsiębiorców z organami państwa są zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 p.p.)<sup>9</sup> oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów — *in dubio pro libertate*<sup>10</sup>. Nadto, stosownie do treści art. 12 p.p., organ powinien prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji powinny także udzielać przedsiębiorcom informacji o stanie prawnym i faktycznym dotyczącym warunków podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Udzielanie takich informacji jest *sui generis* wsparciem przedsiębiorców, jako

<sup>7</sup> Zob. M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1. *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008, s. 51.

<sup>8</sup> Zob. P. Kwiatkowski, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, LEX/el.

<sup>9</sup> Zob. K. Kokocińska, *Komentarz do art. 10 ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 90 n.

<sup>10</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

że informacje i dostęp do nich są konkretną wartością mającą znaczenie ekonomiczne, a nawet finansowe.

Istotne znaczenie odgrywają objaśnienia prawne dokonywane przez organy administracji i tak zwane ulgi na start. Objasnienia to swego rodzaju pomoc prawna dla przedsiębiorców, pozwalająca na zwiększenie jednolitości praktyki stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej, a tym samym wpływająca na pewność i stabilność prawa oraz dająca poczucie pewności prawa wśród przedsiębiorców<sup>11</sup>. „Ulga na start” zwalnia przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze 6 miesięcy prowadzenia działalności<sup>12</sup>. Na uwagę zasługują również rozwiązania dające możliwość prowadzenia dokumentacji w formie elektronicznej oraz nowe zasady przechowywania (przez okres krótszy niż poprzednio) dokumentów.

### 3. Podmiotowe i instrumentalne wsparcie przedsiębiorców

Podmiotem (instytucją o bliżej nieokreślonym charakterze prawnym) stojącym na straży praw przedsiębiorców jest w Polsce Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: RMŚP). Z zakresu jego zadań i sposobu działania, a także z nazwy („rzecznik”) wynika, że jest to podmiot, który powinien w różnych okolicznościach wspierać przedsiębiorców i podejmować na ich rzecz działania *sensu largo* pomocowe. Zgodnie z odpowiednią ustawą<sup>13</sup> rzecznik „stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców” (art. 1 ust. 1)<sup>14</sup>.

Ze wsparciem przedsiębiorców związana jest bezpośrednio sfera uprawnień rzecznika w zakresie ochrony praw przedsiębiorców. W sferze tej mieści się między innymi:

— występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę aktów normatywnych;

<sup>11</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Zalätwanie spraw z zakresu działalności gospodarczej według przepisów nowej ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Warszawa 2019, s. 85–96.

<sup>12</sup> Zob. J. Kozaczek, *Nowe prawo przedsiębiorców — dobre zmiany czy zagrożenia*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Powałowski, H. Wolska, Warszawa 2019, s. 22–23.

<sup>13</sup> Zob. ustawa z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648).

<sup>14</sup> W kwestii rzecznika zob. E. Przeszło, *Rzecznik przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność...*, s. 145–164; wcześniej P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, s. 55 n.

- występowanie do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych;
- informowanie właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej;
- występowanie do właściwego organu z wnioskiem o przygotowanie oceny funkcjonowania danego aktu normatywnego.

Istotnym mankamentem charakteryzującym działania podejmowane przez rzecznika jest brak po jego stronie jakichkolwiek uprawnień władczych. Oznacza to, że RMŚP nie ma możliwości zapewnienia efektu tych działań poprzez zastosowanie odpowiednich środków przymusu oraz ewentualnych sankcji w stosunku do adresatów jego działań. Instrumenty wsparcia przedsiębiorców, którymi dysponuje rzecznik, są zatem słabe, mają charakter postulatywny, a samo wsparcie zdaje się iluzoryczne<sup>15</sup>.

Wsparcie instrumentalne wiąże się przede wszystkim z udzielaniem pomocy publicznej. Jest to działanie (zespół działań) o charakterze interwencyjnym, wspierające regiony, sektory gospodarcze i przedsiębiorców według kryteriów odpowiedniej selekcji, stosownie do ich potrzeb i wymagań. Zasady dopuszczalności takiej pomocy, a zarazem jej reglamentacji wynikają z wielu aktów normatywnych, zwłaszcza z prawa traktatowego UE, rozporządzeń Rady UE oraz aktów prawa polskiego. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie pomocy publicznej w Polsce jest ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>16</sup>. Jeżeli pomoc wynika z aktu normatywnego, wówczas akt ten stanowi podstawę prawną pomocy i jest tak zwanym programem pomocowym<sup>17</sup>. Pomoc publiczna może być przyznana także na podstawie decyzji administracyjnej. Przedmiotem takiej decyzji może być na przykład zwolnienie z podatku lub obniżenie obciążenia podatkiem. Z kolei na podstawie umowy cywilnoprawnej pomoc publiczna może polegać chociażby na udzieleniu dotacji, preferencyjnego kredytu, pożyczki lub gwarancji. Wreszcie pomoc publiczna sprowadzać się może do obejmowania przez Skarb Państwa udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, a więc dokapitalizowaniu takich spółek. Tego rodzaju pomoc może przybrać formę sprzedaży przez podmiot państwowy towarów po obniżonej cenie albo nabycia przez taki podmiot rzeczy ruchomej lub nieruchomości na preferencyjnych warunkach, albo udzielenia zamówienia publicznego na warunkach

---

<sup>15</sup> W tej kwestii zob. M. Łukawska, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jako wyspecjalizowany organ ochrony praw przedsiębiorców — iluzja czy rzeczywistość*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 67, 2020, nr 2, s. 129 n.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

<sup>17</sup> Zob. np. rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 listopada 2013 roku w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. poz. 1471 ze zm.).

uprzywilejowanych, jak również zbycia towaru lub usługi po cenach niższych niż rynkowe<sup>18</sup>.

## 4. Wsparcie dla przedsiębiorców w stanach i sytuacjach nadzwyczajnych

Stan nadzwyczajny jest stanem prawa, które umożliwia sprawowanie władzy publicznej w sposób szczególny<sup>19</sup>. Przesłankami takiego ukształtowania prawa, a zarazem wprowadzenia doń odpowiednich rozwiązań służących sprawowaniu władzy, są sytuacje stwarzające zagrożenia. Konstytucja RP na takie zagrożenia wskazuje (art. 228), choć nie określa ani ich charakteru, ani zakresu i przedmiotu; przewiduje jednak trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, które mogą być konsekwencją wystąpienia owych zagrożeń. Są to stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej<sup>20</sup>.

Stany nadzwyczajne, niezależnie od ich wprowadzenia w drodze rozporządzenia, powinny mieć formę prawną ustawy, tylko ustawa może bowiem stanowić podstawę ograniczania praw i wolności obywatelskich<sup>21</sup> oraz wolności działalności gospodarczej<sup>22</sup>. Niejako konsekwencją takich ograniczeń, wskazaną na gruncie przepisów Konstytucji RP, jest możliwość określenia w każdej z ustaw o stanie nadzwyczajnym zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych. Ustalenia w tej mierze stają się, jak trzeba przyjąć, podstawą obowiązku spoczywającego na odpowiednich organach państwa, a polegającego na dokonywaniu wypłat stosownych odszkodowań, rekompensat, a także udzielania wsparcia (pomocy) na rzecz podmiotów, których prawa i wolności uległy ograniczeniu. Dotyczy to głównie przedsiębiorców jako podmiotów działalności gospodarczej.

Sytuacją nadzwyczajną jest natomiast zagrożenie epidemiczne, a następnie epidemia, które doprowadziły w Polsce do faktycznego zaprzestania lub ograniczenia działalności gospodarczej wielu przedsiębiorców, a także do podjęcia przez organy państwa wobec przedsiębiorców działań reglamentacyjnych, wymuszających owo zaprzestanie lub ograniczenie przez nich działalności. Sytuacja

---

<sup>18</sup> Zob. A. Fornalczyk, *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, red. A. Fornalczyk, Warszawa 1998, s. 19–20.

<sup>19</sup> Tak P. Radzewicz, *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

<sup>20</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005 oraz M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106, 2016, s. 19–27.

<sup>21</sup> Tak w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>22</sup> Tak w art. 22 Konstytucji RP.

ta wywołała głębokie zmiany polegające na czasowym wyłączeniu wielu przedsiębiorców z obrotu gospodarczego. W rezultacie gospodarka znalazła się w stanie kryzysu, którego zarówno znamiona, jak i skutki są trudne do przewidzenia. Oczywiście konieczne stało się wsparcie dla tych, których kryzys objął, a więc zwłaszcza przedsiębiorców występujących w strukturze społecznej nie tylko jako podmioty działalności gospodarczej, ale też w roli pracodawców, podatników, płatników, uczestników obrotu prawnego itp. W przypadku tej sytuacji nadzwyczajnej poważne wątpliwości wzbudziło oparcie działań zarówno reglamentacyjnych, jak i pomocowych na przepisach niemieszczących się w obszarze prawa przedsiębiorców i niemających formy ustawy<sup>23</sup>.

## Zakończenie

Wydaje się, że traktowanie o wsparciu przedsiębiorców, w tym o przesłankach działań pomocowych, może i powinno być reakcją na podkreślanie i znajdowanie uzasadnień dla czynności reglamentacyjnych. Te ostatnie są bowiem ogólną i podstawową przesłanką wsparcia przedsiębiorców, ponieważ podmiotom działalności gospodarczej należy się swoista rekompensata z tytułu różnych ograniczeń ich aktywności. Rekompensata taka powinna być zresztą stosowana w ramach społecznej gospodarki rynkowej — platformy współwystępowania różnych podmiotów i interesów oraz podłoża do tworzenia optymalnych warunków dla przedsiębiorców i nabywców efektów ich działalności.

## Bibliografia

- Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Fornalczyk A., *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, red. A. Fornalczyk, Warszawa 1998.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Kokocińska K., *Komentarz do art. 10 ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Kozaczek J., *Nowe prawo przedsiębiorców — dobre zmiany czy zagrożenia*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Powalowski, H. Wolska, Warszawa 2019.

<sup>23</sup> W tej kwestii zob. E. Przeszło, A. Powalowski, *Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6, s. 2–9.

- Kwiatkowski P., *Komentarz do art. 8*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, LEX/el.
- Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4.
- Łukawska M., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jako wyspecjalizowany organ ochrony praw przedsiębiorców — iluzja czy rzeczywistość*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 67, 2020, nr 2.
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106, 2016.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Przeszło E., *Rzecznik przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Powałowski, H. Wolska, Warszawa 2019.
- Przeszło E., Powałowski A., *Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Stankiewicz R., *Zalążanie spraw z zakresu działalności gospodarczej według przepisów nowej ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Warszawa 2019.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1. *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008.
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.

## Legal Grounds for Supporting Entrepreneurs

### Summary

Entrepreneurs use various forms of support from the state, and although the legislator indicates entities and instruments, the premises for such support are mentioned only sporadically. They do not arise directly from legal acts, but should be derived from the constitutional principle of the social market economy. The premises of support can also be found in the Law on Entrepreneurs, the Law on Public Aid and legislation relating to extraordinary measures.

**Keywords:** support, entrepreneurs, premises, economic activity.