

KAROL KICZKA

ORCID: 0000-0002-3056-024X

Uniwersytet Wrocławski

[karol.kiczka@uwr.edu.pl](mailto:karol.kiczka@uwr.edu.pl)

## Reglamentacja gospodarcza w Polskim Ładzie

**Abstrakt:** Reglamentacja gospodarcza, ograniczająca wolność działalności gospodarczej, jest jedną z funkcji państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że jest ona urzeczywistniana również obecnie — przez regulacje prawne wynikające z Polskiego Ładu. Następstwa wywołane przez COVID-19 stały się podstawą zmian prawa podatkowego oraz publicznego prawa gospodarczego. Obowiązki o charakterze reglamentacyjnym ustanowione po stronie zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów potwierdzają charakterystyczny dla prawa publicznego prymat interesu publicznego nad indywidualnym. Odnotowania wymaga rozwijająca się w publicznym prawie gospodarczym tendencja do wprowadzania w jego zakresie regulacji prawnych mniej lub bardziej powiązanych z prawem podatkowym. W następstwie tego nieprzestrzeganie między innymi norm reglamentacyjnych ograniczających stronom transakcji biznesowych swobodę wyboru formy dokonywania płatności za zrealizowane transakcje skutkuje zwiększoną ingerencją państwa we własność przedsiębiorców w postaci odpowiednich podatków i ostatecznie wpływa na uzyskiwany wynik z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. W celu ochrony interesów przedsiębiorców należy zapewnić w społecznej gospodarce rynkowej istnienie właściwej, niezależnej, bezstronnej, niezawisłej i sprawnej władzy sądowniczej.

**Słowa kluczowe:** reglamentacja gospodarcza, społeczna gospodarka rynkowa, Polski Ład.

## Wprowadzenie

Stosunek władzy publicznej do gospodarki (gospodarowania) może być rozważany z perspektywy różnych dziedzin nauki oraz dyscyplin naukowych<sup>1</sup>. Na gruncie nauk prawnych kwestia ta jest przede wszystkim badana z punktu widzenia szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, mimo że konkretne zjawiska

---

<sup>1</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 roku w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. poz. 1818).

gospodarcze są zazwyczaj przedmiotem jednoczesnej regulacji norm jurystycznych różnej natury. Tym samym składowe obroty gospodarczego są równocześnie normowane przepisami prawnymi, które w tradycyjnej systematyce lokują się między innymi w domenę prawa cywilnego, handlowego, podatkowego, karnego czy publicznego gospodarczego. Nie budzi wątpliwości pogląd, że rolę norm prawnych w relacji do gospodarowania determinuje panujący ustroj gospodarczo-społeczno-polityczny. Natomiast u podstaw kreowania wypowiedzi normatywnych adresowanych do uczestników gospodarowania znajduje się odpowiedzialność władzy publicznej za właściwy stan gospodarki.

Ustrojodawca przyjmuje między innymi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych tworzy podstawę ustroju gospodarczego RP. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny<sup>2</sup>. Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej na gruncie unijnym (wspólnotowym) zawierał uprzednio art. I-3 projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>3</sup>. Obecnie zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla państw członkowskich w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawę tworzą zrównoważony wzrost gospodarczy i stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego<sup>4</sup>.

Z powszechnie znanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że użycie w art. 20 Konstytucji RP kwantyfikatora „społeczny” w szczególności:

1. wyklucza wprowadzenie „czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę”;

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP, Konstytucja. Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Zasady ustroju społeczno-gospodarczego w Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki *et al.*, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 148–168.

<sup>3</sup> Art. I-3 traktatu, ustanawiający Konstytucję dla Europy. Zob. [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>4</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 7.06.2016, C 202/13); dalej: TUE. Por. *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 1.

2. upoważnia państwo do podejmowania „działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych z poszanowaniem tych praw”;

3. upoważnia państwo do podejmowania działań ingerujących w mechanizm wolnorynkowy, o ile nie są one dokonywane w formie bezpośrednio skutecznych władczych rozstrzygnięć kształtujących status rynkowy podmiotów prawa prywatnego;

4. wymaga, aby „państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych”<sup>5</sup>.

Na płaszczyźnie oddziaływania władzy publicznej na gospodarkę w obrębie publicznego prawa gospodarczego wydzielane są funkcje administracji gospodarczej (publicznej): policji gospodarczej, reglamentacji gospodarczej, regulacji gospodarczej, zarządu mieniem publicznym, planowania gospodarczego i wspierania gospodarki<sup>6</sup>. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i analiza wybranych aspektów reglamentacji gospodarczej, która była przedmiotem badań Jubilata — prof. Tadeusza Kocowskiego. W związku z tym wykorzystany zostanie właściwy materiał źródłowy, w tym akty normatywne, literatura przedmiotu i orzecznictwo. W polu zainteresowania pozostaną zwłaszcza niektóre normy charakterystyczne dla reglamentacji gospodarczej powiązane z rządowym programem<sup>7</sup> Polskiego Ładu w zakresie rozwiązań podatkowych, który to program został zapowiedziany 15 maja 2021 roku, a którego celem według wnioskodawcy było stworzenie — oczekiwanego przez większość społeczeństwa — sprawiedliwego systemu podatkowego<sup>8</sup>.

## O wybranych przejawach reglamentacji gospodarczej

Cezary Kosikowski trafnie stwierdza, że „nocne stróżowanie” państwa w gospodarce należy już do przeszłości. Dzisiaj dba się o sprawną gospodarkę i finanse

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 16 października 2014 roku, sygn. SK 20/12, OTK ZU 2014, Nr 9, poz. 102.

<sup>6</sup> Por. J. Grabowski *et al.*, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 695 n. Por. J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, s. 249–262.

<sup>7</sup> Zob. S. Gajewski, *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 217.

<sup>8</sup> Uzasadnienie przedstawionego Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532 z dnia 8 września 2021 roku. Do prezentowania stanowiska rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony minister finansów, funduszy i polityki regionalnej.

publiczne, ponieważ służą one osiągnięciu celów społecznych o charakterze cywilizacyjnym, wytyczonych w formie wzorców i standardów oraz prawa w ramach interwencjonizmu realizowanego w skali międzynarodowej i unijnej. Wynika to wyraźnie, jak pisze dalej wskazany autor, z zadań i celów, jakie stawiają sobie organizacje międzynarodowe i UE, interweniując w funkcjonowanie współczesnych społeczeństw i państw. Uzasadnia to zatem postawę polegającą na postrzeganiu współczesnego interwencjonizmu szczerzej oraz inaczej niż dotychczas. Jednocześnie nie zaprzecza konieczności oddziaływania na gospodarkę i finanse państwa, skoro stanowią one materialną gwarancję rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa<sup>9</sup>.

Wyrazem takiego zjawiska jest w szczególności reglamentacja gospodarcza, przez którą należy rozumieć — jak zasadnie wskazuje T. Kocowski — taką sferę restrykcyjnej działalności organów państwa (interwencjonizmu państwowego), której celami w obszarze gospodarki są preferencja i ochrona interesów gospodarczych pewnych zbiorowości (także interesu gospodarczego, a niekiedy i politycznego państwa) w przeciwstawieniu do indywidualnych interesów podmiotów gospodarujących (przedsiębiorców). W pewnym sensie jej celem jest też ochrona producentów, konsumentów przed antykonkurencyjnymi działaniami innych podmiotów, a także — w określonym zakresie — zasobów naturalnych kraju. W opinii T. Kocowskiego polega ona — podobnie jak policja gospodarcza czy regulacja gospodarcza — na ustanawianiu przez organy państwa warunków (w formie nakazów i zakazów zawartych w aktach generalnych czy indywidualnych), od których spełnienia przez podmioty gospodarujące uzależniona jest możliwość skutecznej realizacji zarówno ich publicznych praw podmiotowych, jak i praw podmiotowych zwanych wolnościami. W sensie bezpośrednim reglamentacja gospodarcza ogranicza swobodę działania podmiotów gospodarczych w realizacji wolności podmiotowych, w szczególności zaś wolności działalności gospodarczej, związanych ze:

- swobodą wykonywania prawa własności,
- swobodą kształtowania stosunków umownych,
- swobodą organizacji (tworzenia i przekształcania) struktur gospodarczych<sup>10</sup>.

Przeprowadzony ogląd praktyki ustanawiania norm z zakresu reglamentacji gospodarczej wskazuje, że nakaz szanowania autonomii woli w stosunkach prywatnoprawnych wraz z zasadą swobody umów znajdują oparcie ustrojowe. Można go poszukiwać z jednej strony w konstytucyjnej zasadzie wolności każde-

<sup>9</sup> C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 19–20. Zob. W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019, s. 1–73.

<sup>10</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 489 n. Zob. *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; por. D. Chaba, *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018, s. 11–95, 123–125.

go człowieka, z drugiej — jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny — w zasadzie wolności gospodarczej. Oba podejścia są w stosunku do siebie komplementarne i każde z osobna samodzielnie nie wystarcza do oddania znaczenia i istoty tej sfery aktywności uczestników obrotu prawnego. O ile bowiem fundament aksjologiczny zasady swobody umów mocno wspiera się na zasadzie wolności, o tyle zasada swobody gospodarczej bardzo wyraźnie wyznacza konieczną konstytucyjnie sferę zastosowania zasady wolności umów, obejmując nią stosunki gospodarcze. Ograniczenia wolności gospodarczej mogą nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Komplementarność obu zasad wynika z jeszcze innych racji. Wolność jednostki, przejawiająca się w wolności umów, na gruncie stosunków gospodarczych będzie zawsze dalece determinowana przez przyjęty w danym systemie model gospodarczy. Gwarancje konstytucyjne udzielane modelowi społecznej gospodarki rynkowej oraz wolności gospodarczej są więc tym samym naturalnym zabezpieczeniem wolności umów realizowanej w ramach stosunków prywatnoprawnych. Nie istnieje bowiem możliwość urzeczywistnienia wolności gospodarczej bez wolności umów. Zasada swobody umów, w polskim ustawodawstwie wyrażona *expressis verbis* w art. 353<sup>11</sup> kodeksu cywilnego<sup>11</sup>, jest istotnym elementem funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Bez jej istnienia nie byłoby możliwe prowadzenie nieskrępowanej, swobodnej działalności gospodarczej<sup>12</sup>.

Zdaniem T. Kocowskiego ograniczenia wynikające z reglamentacji gospodarczej wprowadzane są bowiem w celu ochrony pewnych interesów ogólnych (publicznych) oraz dóbr istotnych z perspektywy ważnego interesu publicznego (nadrzędnego interesu publicznego), a mających znaczenie dla pewnych większych zbiorowości, niekiedy zaś znaczących dla całego państwa takich dóbr, jak:

— interesy zewnętrzne (polityczne) państwa, różnego rodzaju embarga i ograniczenia obrotu towarowego z zagranicą, wynikające z celów politycznych kraju;

— prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz wspólnotowego (zakazy, kontyngenty, plafony i ich zamknięcia, automatyczna rejestracja obrotu, nieautomatyczna rejestracja obrotu, ceny, ograniczenia antymonopolowe);

— wyczerpywalne zasoby naturalne kraju, ograniczenia rybołówstwa czy kontyngenty upraw;

— zasady współżycia społecznego oraz interesy producentów i konsumentów, ograniczenia w publicznym obrocie papierami wartościowymi, ceny, normalizacja, certyfikacja, a także ograniczenia antymonopolowe, ograniczenia

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 roku, sygn. K 38/04, OTK ZU 2005, Nr 8, poz. 92. Por. M. Raduła, *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021, s. 291–313.

w działalności ubezpieczeniowej, bankowej, maklerskiej, turystycznej, obrotu nieruchomościami itp.;

— interesy gospodarcze państwa, wprowadzanie monopolu prawnego, zakazy transferu technologii, ograniczenia w publicznym obrocie papierami wartościowymi, ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców;

— wolna konkurencja, zakazy koncentracji kapitałowej i organizacyjnej, zakazy działań antykonkurencyjnych, ograniczenia antymonopolowe, ograniczenia w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>13</sup>.

W opinii Adama Chełmońskiego realizację jednej ze swoistych zasad publicznego prawa gospodarczego — zasady ochrony prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej — zapewnia właśnie reglamentacja gospodarcza jako ogół środków podobnych do środków policji gospodarczej urzeczywistnianych na różnych, często bardzo odległych od siebie obszarach. Zarówno cele reglamentacji gospodarczej, jak i środki prawne do nich wiodące są bardzo zróżnicowane i zmienne, zależnie od bieżących potrzeb wynikających z sytuacji ekonomicznej, polityki gospodarczej czy wreszcie przyjętej koncepcji zasad funkcjonowania rynku. Toteż zdaniem wskazanego autora — inaczej niż prawo policji gospodarczej — prawo reglamentacji gospodarczej ulega ustawicznym zmianom, a pewne jego obszary bądź podlegają zasadniczym ograniczeniom, bądź wręcz zanikają. By zilustrować to zjawisko, autor wymienia między innymi będące już w zaniku prawo dotyczące reglamentacji cen, ograniczeń administracyjnoprawnych obrotu ziemią czy obrotu zagranicznego<sup>14</sup>.

Normy o charakterze reglamentacyjnym są od dawna badane w piśmiennictwie. Jak na przykład pisze Cecylian Ptański:

„Postanowienie Księcia Namiestnika Królewskiego, urządzające zgromadzenia rzemieślnicze” z dnia 31 grudnia 1816 r. wprowadziło głęboko sięgające reformy w całokształcie stosunków rzemieślniczych, w podstawach swych jest znacznie bliższe współczesnemu prawu niż prawu średniowiecznemu. [...] Co do wykonywania rzemiosła postanowienie mówi o tem, że obowiązkiem urzędu starszych będzie „przestrzeganie porządku rzemiosła i spokojności warsztatów”, jednocześnie zastrzega, że „pod karą surową umawiać nie mają majstry między sobą ceny wyrabianych przez siebie szczegółów” oraz że „sprzedaż gotowej roboty nikomu ani w żadnym miejscu bronioną być nie może” [...]; postanowienie Księcia Namiestnika „nie przyznaje majstrom wyłączności zarobkowania, czyli robienia na swoją rękę”, oraz że „każdy niewykwalifikowany na majstra, jakkolwiek sposobu zarobkowania wzbraniać mu nie należy, chcąc prowadzić warsztat, lub jakie rzemiosło na własną rękę, może to uczynić jedynie za konsensem” właściwych władz miejskich lub większych [...]; ze średniowiecznej zasady, że tylko członek cechu mógł samoistnie wykonywać rzemiosło, nie pozostało ani śladu<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza...*, s. 491. Por. M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 311.

<sup>14</sup> A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, red. A. Śmieja, Wrocław 1999, s. 50–51.

<sup>15</sup> C. Ptański, *Prawo rzemieślnicze*, Lublin 1931, s. 73–74.

Wprowadzone zasadniczo od 1 stycznia 2022 roku zmiany do naszego porządku prawnego — w następstwie urzeczywistniania rządowego programu Polskiego Ładu — potwierdzają aktualność przywoływanych przez doktrynę publicznego prawa gospodarczego ustaleń dotyczących reglamentacji gospodarczej<sup>16</sup>. Już w początkowej części uzasadnienia do Polskiego Ładu projektodawca podkreśla, że celem projektowanej ustawy jest stworzenie przyjaznego i sprawiedliwego systemu podatkowego, który pozwoli Polsce na zajęcie dominującej pozycji w wyścigu o inwestycje, będącego efektem zmiany globalnych łańcuchów dostaw. Zwraca się też uwagę, że kryzys związany z pandemią COVID-19 przekłada się nie tylko na zmniejszenie wpływów budżetowych, ale także na zwiększone wydatki, w tym na obsługę zadłużenia i świadczenia społeczne. Z tego względu państwo jest zmuszone do szukania nowych rozwiązań wspierających wzrost oraz stabilizację nadwyżonych wpływów budżetowych. Jest to konieczne ze względu na coraz większe wyzwania, jakie przynosi przedłużająca się walka z pandemią COVID-19 oraz jej długofalowymi, dotkliwymi dla społeczeństwa skutkami.

W związku z tym między innymi w ustawie Prawo przedsiębiorców zwiększono zakres obowiązywania istniejącego dotąd obowiązku odnoszącego się do tak zwanych płatności bezgotówkowych pomiędzy przedsiębiorcami w rezultacie zmiany wartości z 15 tysięcy złotych do 8 tysięcy złotych<sup>17</sup>, która uprzednio w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej wynosiła 15 tysięcy euro<sup>18</sup>. Dodano ponadto nowe regulacje prawne o charakterze reglamentacyjnym, które zobowiązują przedsiębiorców do zapewniania możliwości dokonywania zapłaty w każdym miejscu, w którym działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana, w szczególności w lokalu, poza lokalem przedsiębiorstwa lub w pojeździe wykorzystywanym do świadczenia usług transportu pasażerskiego, przy użyciu instrumentu płatniczego w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych<sup>19</sup>. Z tego nowego obowiązku wyłączono przedsiębiorców, którzy nie mają obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących przewidzia-

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105). Por. A. Cwiakała-Małys, I. Piotrowska, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce. Ewolucja działań i mechanizmów ograniczających*, Wrocław 2021, s. 61 n. oraz podsumowanie na s. 185–186.

<sup>17</sup> Art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.); dalej: p.p.

<sup>18</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o usługach płatniczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1907 z późn. zm.). Zob. A.P. Szajna, *Transakcja zbliżeniowa cudzą kartą płatniczą do kwoty niewymagającej autoryzacji kodem PIN — kradzież (art. 278 § 1 k.k., art. 119 § 1 k.w.) czy kradzież z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.)*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2022, z. 1, s. 7–26.

nych w ustawie o podatku od towarów i usług<sup>20</sup>. Przedsiębiorca, który zapewnia możliwość przyjmowania płatności przy użyciu terminala płatniczego i prowadzi ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących, umożliwiających połączenie i przesyłanie danych między kasą rejestrującą a Centralnym Repozytorium Kas, ma również zapewnić współpracę kasy rejestrującej z terminalem płatniczym zgodnie z wymaganiami technicznymi dla kas rejestrujących, określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług. Jednocześnie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ustanowiono kompetencję do zwalniania — w drodze rozporządzenia — na czas określony niektórych przedsiębiorców z obowiązku zapewnienia możliwości dokonywania zapłaty w każdym miejscu, w którym działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana, zwłaszcza w lokalu, poza lokalem przedsiębiorstwa lub w pojeździe wykorzystywanym do świadczenia usług transportu pasażerskiego, przy użyciu instrumentu płatniczego w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych<sup>21</sup>.

W ramach Polskiego Ładu wprowadzono także między innymi nieznanymi wcześniej obowiązkiem po stronie konsumentów. Konsument jest teraz zobowiązany do dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego, jeżeli jednorazowa wartość transakcji z przedsiębiorcą, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 20 tysięcy złotych lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji<sup>22</sup>.

## Wnioski

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że funkcja reglamentacji gospodarczej w społecznej gospodarce rynkowej jest urzeczywistniana w sposób ciągły, co potwierdzają w szczególności obecne unormowania wynikające z Polskiego Ładu. Następstwa wywołane w życiu gospodarczym i społecznym przez COVID-19 stały się podstawą nie tylko zmian w prawie podatkowym, ale również w obszarze publicznego prawa gospodarczego. Zmodyfikowane oraz nowe powinności o charakterze reglamentacyjnym ustanowione po stronie zarówno

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Art. 19a p.p.

<sup>22</sup> Art. 7b ustawy z dnia 30 maja 2014 roku o prawach konsumenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 287 z późn. zm.). Por. R. Majewska, *Łatanie dziur w Polskim Ładzie — Minister Finansów przedłużył terminy poboru i zapłaty zaliczek PIT*, „Rachunkowość” 2022, nr 2, s. 22–25.



przedsiębiorców, jak i konsumentów — motywowane zwłaszcza koniecznością „szukania nowych rozwiązań wspierających wzrost oraz stabilizację nadwyrężonych wpływów budżetowych” — potwierdzają charakterystyczny dla prawa publicznego prymat zbiorowego interesu (ważnego interesu publicznego) nad indywidualnym (partykularnym) interesem jednostki. Zakres, zasięg i formy reglamentacji gospodarczej ulegają przeobrażeniom w związku z koniecznością ochrony określonej treści ważnego interesu publicznego. Odnotowania wymaga rozwijająca się w publicznym prawie gospodarczym tendencja do wprowadzania w jego domenę regulacji prawnych mniej lub bardziej powiązanych z prawem podatkowym. Przestrzeganie przez podmioty gospodarcze (przedsiębiorców) między innymi wynikającego z ustawy Prawo przedsiębiorców wskazywanego obowiązku realizowania płatności bezgotówkowych bezpośrednio kształtuje ich obowiązek podatkowy oraz zobowiązanie na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. W następstwie tego nieprzestrzeganie norm reglamentacyjnych ograniczających stronom transakcji biznesowych swobodę wyboru formy dokonywania płatności za zrealizowane transakcje skutkuje zwiększoną ingerencją państwa we własność przedsiębiorców w postaci dodatkowych zobowiązań podatkowych i ostatecznie wpływa na uzyskiwany wynik z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. W związku z tym, aby zapewnić niezbędną ochronę wolnościom i prawom przysługującym przedsiębiorcom, aplikowanie reglamentacji gospodarczej w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wymaga konieczności istnienia: właściwej, niezależnej, bezstronnej, niezawisłej i sprawnej władzy sądowniczej<sup>23</sup>.

## Bibliografia

- Chaba D., *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018.
- Chelmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, red. A. Śmieja, Wrocław 1999.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce. Ewolucja działań i mechanizmów ograniczających*, Wrocław 2021.
- Gajewski S., *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Gola J., *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021.
- Grabowski J., Kieres L., Wałaszek-Pyziół A., Biliński M., Blicharz R., Długosz T., Horubski K., Kiczka K., Kocowski T., Szydło M., Żurawik A., *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.

<sup>23</sup> Zob. R. Piotrowski, *Rola sądów najwyższych w ustroju demokratycznym*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007–2017. Suplement do Księgi Jubileuszowej 90-lecia Sądu Najwyższego*, Warszawa 2017, s. 105–115.

- Guziński M., Kocowski T., *Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Jarosz-Żukowska S., *Zasady ustroju społeczno-gospodarczego w Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Sledzińska-Simon, J. Wegrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Majewska R., *Łatanie dziur w Polskim Ładzie — Minister Finansów przedłużył terminy poboru i zapłaty zaliczek PIT, „Rachunkowość” 2022, nr 2.*
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.
- Piotrowski R., *Rola sądów najwyższych w ustroju demokratycznym*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007–2017. Suplement do Księgi Jubileuszowej 90-lecia Sądu Najwyższego*, Warszawa 2017.
- Ptasiński C., *Prawo rzemieślnicze*, Lublin 1931.
- Raduła M., *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021.
- Szajna A.P., *Transakcja zblizeniowa cudzą kartą płatniczą do kwoty niewymagającej autoryzacji kodem PIN — kradzież (art. 278 § 1 k.k., art. 119 § 1 k.w.) czy kradzież z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.)*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2022, z. 1.

## Economic Regulation in the Polish Deal

### Summary

Regulation of the economy is one of the state's functions in the social market economy which limits the freedom of economic activity. This article analyzes this function, and the conclusion is reached that it is currently fulfilled by the legislation of the so-called Polish Deal. Regulatory obligations imposed on entrepreneurs and consumers by the Polish Deal give public interest primacy over individual interest which is specific for public law. One can also point to a developing trend of introducing in the scope of economic public law provisions which are more or less interconnected with tax law. As a result, in business transactions, non-observing the legal rules confining entrepreneurs' freedom of choosing the form of payment for concluded transactions increases the state's intervention into the property of entrepreneurs via relevant taxes which bear in on their yield from economic activity. Under the circumstances, the protection of interests of entrepreneurs in the social market economy requires a proper independent, unbiased and efficient judicial authority.

**Keywords:** economic regulation, social market economy, Polish Deal.