

**Część I. Ustawa –  
Prawo przedsiębiorców**



# Rozdział 1. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej

*dr hab. Artur Żurawik*

Zastąpienie ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup> (dalej SDGU) nowym aktem prawnym w postaci ustawy – Prawo przedsiębiorców (PrPrzed), a także wprowadzenie licznych zmian w szeregu ustaw odrębnych, będących konsekwencją uchwalenia PrPrzed oraz innych ustaw z pakietu tzw. konstytucji biznesu, wymagało uregulowania wielu kwestii w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej<sup>2</sup>.

Ustawodawca uznał, że przyjęcie odrębnej ustawy wprowadzającej będzie konieczne ze względu na zakres i charakter zmian. Zaplanowano również wiele przepisów (regulacji) przejściowych i dostosowujących. Z tych powodów zasadne stało się zamieszczenie ich w odrębnej ustawie tak, aby zachować większą czytelność (przejrzystość) tekstu prawnego oraz by nie rozbudowywać nadmiernie PrPrzed o przepisy, które miały mieć w znacznej mierze znaczenie jedynie czasowe lub wręcz jednorazowe. Uznano, że taka praktyka będzie w pełni zgodna z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej.

Założeniem było jednocześnie odejście w PrPrzed od zbyt drobiazgowego normowania wielu spraw i skupienie się na uregulowaniach o charakterze podstawowym oraz dostatecznie ogólnym. To miało z kolei pozwolić szczegółowo uregulować poszczególne kwestie w ustawach odrębnych, zgodnie ze specyfiką danej materii lub dziedziny, przy jednoczesnym zachowaniu prymatu PrPrzed

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

i jego organizatorskiej, porządkującej roli w odniesieniu do przepisów ustaw odrębnych.

Przyjęto, że ustawa – Prawo przedsiębiorców wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 24 ust. 6, który wszedł w życie 1.2.2019 r. Ustawa z 6.3.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 52 ust. 2 i 9 oraz art. 57, które weszły w życie 1.7.2018 r. Ustawa z 6.3.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz ustawa z 6.3.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej również weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, czyli 30.4.2018 r.

Konsekwentnie, w rozdziale 7 (art. 72) PrPrzed oraz analogicznie w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 18), ustawie o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (art. 67) i w ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 44) ustawodawca zamieścił przepisy końcowe, które stanowią, że każda z ww. ustaw wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w odrębnej ustawie z 6.3.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

Jednocześnie, na mocy art. 191–193 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, utraciła moc ustawa z 6.7.1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne<sup>3</sup>, ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawa z 4.3.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że ustawa o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne została uchwalona w poprzednich, całkowicie odmiennych uwarunkowaniach politycznych i gospodarczych. W ostatnich latach przepisy tej ustawy stały się niemal bezprzedmiotowe. W Uzasadnieniu projektu ustawy – Przepisy wprowadzające (s. 18–19)

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 ze zm.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.

stwierdzono, że w praktyce obrotu prawnego jedynie kilkadziesiąt podmiotów prowadzi nadal działalność na jej podstawie, a zawarte w niej rozwiązania są anachroniczne i nie przystają do obowiązujących realiów, w tym wynikających z członkostwa Polski w UE. Przy tym, wiele kluczowych pojęć używanych w ustawie było dalece nieprecyzyjnych, co niejednokrotnie utrudniało wykładnię przepisów omawianej ustawy. W konsekwencji, zasadne stało się uchylenie ustawy o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne oraz umożliwienie przedsiębiorcom działającym na jej podstawie dokonania odpowiedniego dostosowania formy prowadzenia działalności gospodarczej w wyznaczonym czasie, tak by dalej mogli oni funkcjonować w polskim obrocie prawnogospodarczym.

Szczegółowe zmiany w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej dotyczą blisko czterdziestu ustaw. Wprowadzone zmiany, w zamiarze ustawodawcy, mają doprowadzić do tego, aby ustawy odrębne były bardziej spójne, integralne i kompleksowe, i w związku z tym, by nie rodziły wątpliwości podobnych do tych, jakie występowały na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (np. dotyczących relacji pomiędzy przepisami ogólnymi a przepisami szczególnymi). Dzięki temu przedsiębiorcy powinni, zdaniem ustawodawcy, mieć większą pewność, że zapoznając się z daną ustawą, uzyskują jednocześnie kompleksowe, klarowne, spójne i autorytatywne informacje na temat stanu prawnego.

Ponadto, aby instytucja ulgi na start (art. 18 PrPrzed) mogła spełniać swoją rolę, ustawodawca przyjął unormowania dodatkowe, na podstawie których osoby korzystające z tej ulgi nie podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (zob. art. 50 przepisów wprowadzających).

Wprowadzenie w art. 5 ust. 1 PrPrzed konstrukcji tzw. działalności nieewidencjonowanej, która nie jest działalnością gospodarczą, a która ma w zamiarze ustawodawcy stymulować polską przedsiębiorczość i ograniczać obowiązki publicznoprawne osób, które ją prowadzą, wymagało z kolei zagwarantowania, by wprowadzenie tej instytucji nie doprowadziło do zwiększenia szarej strefy i działań jedynie pozornie zgodnych z prawem. Z tego względu przede wszystkim przyjęto stosowne zmiany w ustawie z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>5</sup>.

W art. 200 przepisów wprowadzających ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą, kontrolę wykonywania działalności gospodarczej przedsię-

---

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.

biorcy, wszczętą i niezakończoną przed dniem wejścia w życie PrPrzed, prowadzi się według przepisów dotychczasowych. Czynności kontrolne wykonane przed dniem wejścia w życie PrPrzed zachowują ważność.

Artykuł 210 ust. 1 umawianej ustawy wprowadzającej był z kolei podstawą ustanowienia Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. W ust. 2 i 3 tego przepisu zastrzeżono, że Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, powoła Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na pierwszą kadencję w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 3. Jednocześnie utworzono Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Istotne jest, że zgodnie z art. 198 ust. 1–7 przepisów wprowadzających koncesje, promesy koncesji, promesy zmian koncesji i zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej udzielone przed dniem wejścia w życie PrPrzed zachowują ważność. Zgody na wykonywanie działalności gospodarczej udzielone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy stają się zezwoleniami. Również licencje na wykonywanie działalności gospodarczej udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy PrPrzed zachowują ważność, a wpisy do rejestrów działalności regulowanej w rozumieniu art. 64 SDGU, dokonane przed dniem wejścia w życie PrPrzed, pozostają w mocy. Do postępowań w sprawach udzielenia, zmiany lub cofnięcia koncesji, promesy koncesji, zezwoleń, zgód i licencji, a także uzyskania, odmowy lub wykreślenia wpisów z rejestru działalności regulowanej oraz wydania przez organ prowadzący rejestr działalności regulowanej decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie objętym wpisem do rejestru, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie PrPrzed stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem, że w przypadku postępowania o udzielenie, zmianę lub cofnięcie zgody wydaje się odpowiednio zezwolenie, decyzję o zmianie zezwolenia lub jego cofnięciu.

Nie są to jedyne regulacje tego rodzaju, nie sposób o nich wszystkich tu pisać<sup>6</sup>. Wymagałoby to odrębnego opracowania. Ilość i głębokość opisywanych zmian prawnych podnoszą jednocześnie rangę ustawy wprowadzającej, która stara się zapewnić pogodzenie w miarę bezproblemowo starego stanu prawnego z nowym. Praktyka pokaże jednak, na ile cel ten zostanie wypełniony.

---

<sup>6</sup> Szerzej zob. *G. Kozieł*, Komentarz do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, [w:] *G. Kozieł* (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 523–543.

# Rozdział 2. Preambuła ustawy – Prawo przedsiębiorców

*dr hab. Artur Żurawik*

## 1. Uwagi ogólne

Ustawa – Prawo przedsiębiorców została wyposażona w preambułę, która poprzedza konkretne jej jednostki redakcyjne. Wskazano w niej na pewne wartości i cele, którymi ustawodawca kierował się, przyjmując omawiany akt prawny. Skoro mówi się nierzadko, choć zapewne używając skrótu myślowego, o tzw. konstytucji biznesu, stąd i uznano za potrzebne, na wzór Konstytucji RP, wyposażenie tego aktu ustawowego w preambułę. W uzasadnieniu do omawianej regulacji czytamy bowiem, że zamieszczenie preambuły jest szczególnie ważne w przypadku takich ustaw jak Prawo przedsiębiorców, posiadających podstawowe i wiodące znaczenie dla określonych, ważnych dziedzin, spraw w państwie i kodyfikujących istotne obszary życia społecznego.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2007 r.<sup>1</sup>, zwraca się uwagę, że preambuła wskazuje na cel ustawy. Choć sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów danego aktu prawnego<sup>2</sup>, to jednak nie można twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia. Ukierunkowuje bowiem interpretację ustawy, w tym także ustaw zmienianych daną ustawą, i sposób jej stosowania. To z kolei nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie m.in. dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Ten z kolei władny jest stwierdzić także niekonstytucyjność samej preambuły ustawowej, bądź jej części, o ile naruszają przepisy kon-

---

<sup>1</sup> K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48.

<sup>2</sup> Preambuła nie stanowi źródła uprawnień ani obowiązków jakichkolwiek podmiotów, a na jej podstawie nie mogą być wydawane indywidualne rozstrzygnięcia (zob. m.in. wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, w którym Trybunał stwierdził, że z tekstu preambuły nie można wyprowadzać norm prawnych w ścisłym znaczeniu).

stytucyjne. Świadczy to o dużej roli, jaką preambuła aktu prawnego odgrywa w kreowaniu porządku prawnego<sup>3</sup>.

## 2. Treść preambuły ustawy – Prawo przedsiębiorców

Preambuła ustawy – Prawo przedsiębiorców nadano treść następującą: „Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji, uchwala się, co następuje”.

O tym, że w preambule PrPrzed wskazano na pewne wartości, którymi kierował się ustawodawca i które powinny być realizowane w procesie stosowania jej przepisów, świadczy użycie słów: „Kierując się (...), dążąc do (...), uchwala się, co następuje”. Wskazanymi celami ustawy, czy też pożądanymi wartościami, są zatem: wolność działalności gospodarczej, inne zasady konstytucyjne mające znaczenie dla przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej, w tym wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), takie jak: praworządność, pewność prawa i niedyskryminacja. Preambuła odnosi się także do zasady zrównoważonego rozwoju, która wprost jest wyartykułowana w art. 5 Konstytucji RP. Inne ważne zasady to rozwój gospodarki, wzrost dobrobytu społecznego, ochrona konkurencji oraz rozwój działalności gospodarczej.

Zauważyć warto, że w postulacie obejmującym konieczność „zagwarantowania praw przedsiębiorców” należałoby widzieć prawa nie tylko przedsiębiorcy podejmującego konkretną działalność gospodarczą, ale i innych przedsiębiorców, którzy mogą oczekiwać ochrony przed nieuczciwą, bądź niezgodną z prawem działalnością takiego podmiotu.

Przywołanie w preambule pewnych wartości-celów stanowi niejako zapowiedź ze strony ustawodawcy, że w swej dalszej części PrPrzed będzie je roz-

---

<sup>3</sup> Zob. S. Lewandowski, Charakter normatywny preambuły, SI 1998, t. 36, s. 114; praca zbiorowa, Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 7 i n.



wijała oraz zawierała konkretne instrumenty prawne służące ich efektywnej realizacji.

Dla działalności gospodarczej szczególne znaczenie ma **zasada społecznej gospodarki rynkowej** wyrażona w art. 20 Konstytucji RP. Zgodnie z nim „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pomysłodawcy idei społecznej gospodarki rynkowej byli przeciwnikami ręcznego sterowania przez państwo gospodarką, jednak rolę państwa określali jako większą niż bycie „nocnym stróżem”. Sens społecznej gospodarki rynkowej polega na połączeniu zasady wolności na rynku gospodarczym z elementami socjalnymi i zasadą równości społecznej<sup>4</sup>. Z kolei naczelnymi założeniami polityki socjalnej są równość szans i sprawiedliwość. W celu realizacji omawianej koncepcji państwo może ingerować w gospodarkę odpowiednią polityką konkurencji i uzupełniania rynku, aby przeciwdziałać jego nieefektywności.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej podkreśla więc oddzielenie ustroju gospodarczego od ustroju społecznego, choć godzi prawa rynku i ekonomii z odpowiedzialnością społeczną, interesem publicznym i dobrem wspólnym. Jej istotą jest paralelność, a nie alternatywność celów gospodarczych i społecznych.

Artykuł 20 Konstytucji RP zawiera jedną z najbardziej ogólnych klauzul konstytucyjnych, przez co na jej podstawie prawodawca ma faktycznie dość szerokie możliwości kreowania ustroju gospodarczego państwa. Każde rozwiązanie musi jednak uwzględniać wskazane tam trzy filary ustroju gospodarczego, czyli: 1) wolność działalności gospodarczej, 2) własność prywatną oraz 3) solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 wartości komplementarnie, jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Przy tym są ze sobą powiązane w ten sposób, że mogą się wzajemnie zarówno wspierać, jak i ograniczać.

Fundamentem zasady społecznej gospodarki rynkowej jest **zasada wolności działalności gospodarczej**, wywodzona z art. 22 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

---

<sup>4</sup> P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 16–17 i podana tam literatura.

Po pierwsze, wolność działalności gospodarczej stanowi konstytucyjną zasadę ustrojową, a po drugie, posiada charakter publicznego prawa podmiotowego<sup>5</sup>. Co więcej, A. Walaszek-Pyziół stwierdza, że jest to publiczne prawo podmiotowe o charakterze „negatywnym”, czyli „obronnym”, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa (a ściślej organów państwowych) nienaruszania – co do zasady – swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Do wolności tej odwołuje się także art. 2 PrPrzed, zatem w tym miejscu wątek ten nie będzie rozwijany.

Jak wyżej wskazano, niektóre z zasad przywołanych w preambule wywodzone są wprost z **zasady demokratycznego państwa prawnego**, zatem należałoby o tej podstawowej zasadzie wypowiedzieć się nieco szerzej. Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Formuła demokratycznego państwa prawnego w obecnym kształcie została wprowadzona do Konstytucji jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej i przed przyjęciem całego dorobku prawnego, określanego jako *acquis communautaire*<sup>7</sup>. Dotyczy to zresztą zdecydowanej większości przepisów Konstytucji, bowiem nowelizowana była ona od momentu akcesji jedynie dwa razy i to w bardzo niewielkim zakresie.

Z kolei koncepcja „państwa prawa” (niem. *Rechtsstaat*) jest częścią dorobku niemieckiej myśli prawnej, która zaczęła jej używać jeszcze pod koniec XVIII w., choć uzyskała „kontury prawne” dopiero pod wpływem rozwijają-

---

<sup>5</sup> Według W. Jakimowicza „Przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego” (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 159 i n.).

<sup>6</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12. Podobnie później np. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 22–23.

<sup>7</sup> Mówiąc obecnie o „dorobku wspólnotowym” należy wyraźnie zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Unia zastąpiła Wspólnotę Europejską i stała się jej następcą prawnym. Traktat z Lizbony dokonał bowiem istotnej zmiany w strukturze dotychczasowych podstaw prawnych UE i doprowadził do połączenia dwóch form współpracy o zróżnicowanej podmiotowości prawnej: Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej. Dzięki temu powstał jeden podmiot prawa międzynarodowego – Unia Europejska. Podstawę jej funkcjonowania stanowią dwie umowy: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Należałoby zatem mówić obecnie o prawie unijnym, a nie wspólnotowym, chyba że ma się na myśli kontekst historyczny, albo prawo innej wspólnoty.

cych się idei liberalizmu i konstytucjonalizmu w XIX w.<sup>8</sup>. Wkrótce w wielu państwach zaczęła być traktowana jako jedna z podstawowych zasad, którymi władza powinna się kierować w stosunku do obywateli<sup>9</sup>.

W Polsce zasada państwa prawa wprowadzona została po raz pierwszy do Konstytucji w wyniku przeobrażeń demokratycznych 1989 r. (art. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu drugiej noweli konstytucyjnej z 1989 r.<sup>10</sup>) i przeżyła w początkowym okresie bardzo burzliwy rozwój. Potem znalazła swe miejsce w art. 2 Konstytucji RP.

Zasada demokratycznego państwa prawnego składa się z wielu różnych zasad szczegółowych, przy czym są one wyrażane w przepisach konstytucyjnych niekiedy wprost, jak np. zasada prawa do sądu z art. 45 ust. 1, a niekiedy wywodzone z jej treści w drodze wykładni. Artykuł 2 Konstytucji RP należy zatem traktować również jako „zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego”<sup>11</sup>.

Warto dodać, że TK już art. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu drugiej noweli konstytucyjnej z 1989 r. interpretował w dwojaki sposób. Po pierwsze, co zaznaczyło się np. w orzeczeniu z 8.5.1990 r.<sup>12</sup>, wskazywał, że przepis ten może być używany do oceny materialnych treści ustawodawstwa, w szczególności w zakresie ich zgodności z zasadami sprawiedliwości i równości. Po drugie, TK zasugerował w orzeczeniu z 22.8.1990 r.<sup>13</sup>, że można uznać, iż elementami tego pojęcia są pewne zasady odnoszące się do sposobu stanowienia prawa, nakazujące w szczególności poszanowanie takiej wartości formalnej jak zasada niedziałania prawa wstecz, będąca odmianą zasady ochrony zaufania obywa-

---

<sup>8</sup> W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 5 i n. oraz podana tam literatura.

<sup>9</sup> Zob. też np. M. Kordela, Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa (artykuł sprawozdawczy), PiP 2009, z. 7, s. 85 i n.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

<sup>11</sup> Wyr. TK z 16.6.1999 r., P 4/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 98. Zob. też np. M. Wyrzykowski, Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag, [w:] Praco zbiorowa, Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 233 i n.; *idem*, Zasada demokratycznego państwa prawa, [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, *passim*; I. Chojnacka (red.), Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s. 7 i n.; W. Sokolewicz, Konstytucja, tezy do art. 2, s. 33 i n. Zob. też przykładowe wyroki TK z: 25.11.1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, Nr 5–6, s. 444 i n.; 22.6.1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, Nr 5, s. 536.

<sup>12</sup> K 11/90, OTK 1991, poz. 2.

<sup>13</sup> K 70/90, OTK 1990, poz. 5.

teli do państwa i stanowiącego przezeń prawa. Doktryna tą drogą rozróżniła materialny i formalny wymiar interpretacji zasady państwa prawnego<sup>14</sup>.

Obecnie przynależność Polski do Unii Europejskiej pociąga za sobą daleko idące skutki. Zasada demokratycznego państwa prawnego nie jest już więc zasadą porządku prawnego, który istnieje sam dla siebie, w oderwaniu od szerszego kontekstu prawnego. Jest natomiast zasadą porządku prawnego, który osadzony został w rzeczywistości europejskiej<sup>15</sup>. Nie można tu tracić z pola widzenia źródeł prawa unijnego oraz podstawowych jego zasad<sup>16</sup>. Te ostatnie zaś pełnią ogromną rolę nie tylko w procesie tworzenia, ale i stosowania prawa, można stwierdzić, że przenikają strukturę prawa unijnego<sup>17</sup>. „Zasady ogólne konkretyzują idee. Są one określane przez Traktat albo wydobywane przez sędziów z traktatowych przepisów lub klauzul generalnych, z prawa narodów i z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. (...) Mają one wyższość nad regulami, polityką i »zwykłymi« precedensami»<sup>18</sup>. Z punktu widzenia niniejszych rozważań ważna jest przede wszystkim zasada efektywności prawa unijnego<sup>19</sup>. Dla jej zapewnienia szczególną rolę spełniają tu będą sądy krajowe, mające obowiązek dokonywania wykładni prounijnej przepisów, których w sprawach przedsiębiorców jest ogromna liczba<sup>20</sup>.

**Zasada praworządności**, do której odwołuje się preambuła ustawy – Prawo przedsiębiorców umieszczona, została w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten odwołuje się więc do praworządności, gdy mowa jest o działaniu w granicach prawa oraz do legalności, gdy ustrojodawca wymaga, aby działanie organu władzy publicznej odbywało się na podstawie prawa. Zasadę legalizmu niekiedy jednak rozumie się szeroko, a więc jako wchłaniającą

---

<sup>14</sup> L. Garlicki, Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP, S. Wrótkowska (red.), Warszawa 2006, s. 125–126. Zob. też M. Kordela, Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Zasada, s. 142–143.

<sup>15</sup> Zob. np. J. Galster, O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego, Prz. Sejm. 2010, Nr 2, s. 29 i n.

<sup>16</sup> Zob. np. A. von Bogdandy, Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I), EPS 2009, Nr 8, s. 9 i n.

<sup>17</sup> S. Weatherill, Cases and Materials on EC Law, London 1996, s. 63.

<sup>18</sup> Z. Brodecki (red.), Europa sędziów, Warszawa 2007, s. 41–42.

<sup>19</sup> Zob. np. S. Biernat, Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, [w:] Studia z prawa Unii Europejskiej, Kraków 2000, s. 27–75.

<sup>20</sup> Zob. np. R. Talaga, Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług, EPS 2009, Nr 3, s. 30.

zasadę praworządności w jej aspekcie formalnym, a tym samym obejmującą nakaz przestrzegania prawa<sup>21</sup>.

Omawiana zasada dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji RP jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym powinna być zawarta tak podstawa działania, jak i jego granice<sup>22</sup>.

**Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego)** jest jedną z zasad pochodnych wynikających z art. 2 Konstytucji RP i z zawartej tam zasady ochrony zaufania jednostki do państwa. Tworzą one gwarancję ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał na niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec niej. Podkreślał, że zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny<sup>23</sup>.

Pewność prawa to zatem taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Bezpieczeństwo prawne związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 78–79.

<sup>22</sup> Np. post. TK z 9.5.2005 r., Ts 216/04, OTK ZU 2006, Nr 2, poz. 87.

<sup>23</sup> Orz. TK z 24.5.1994 r., K 1/94, OTK 1994, cz. I, poz. 10; wyr. TK z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, Nr 2, poz. 29.

<sup>24</sup> Wyr. TK z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 138; wyr. TK z 6.7.2004 r., P 14/03, OTK ZU 2004, Nr 7, poz. 6.

**Zasada niedyskryminacji** znalazła swój wyraz w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Z kolei według ust. 2: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Nie są to tylko dwie strony tego samego zagadnienia. Zakaz dyskryminacji stanowi niewątpliwie element ogólnej zasady równości, ma jednak węższy charakter, co oznacza, że tylko niektóre typy naruszenia zasady równości stanowią jednocześnie przejaw „dyskryminacji”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że konstytucyjna zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Równość oznacza też, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zasada ta nie oznacza więc identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek<sup>25</sup>. Powyższe rozumienie zasady równości znajduje również swoje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej<sup>26</sup>.

Dokonując oceny danej regulacji w kontekście dochowania wymogów zasady równości, powinno się najpierw ustalić, czy mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi, a następnie na podstawie jakiej cechy dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy i wreszcie, rozważyć, czy zróżnicowanie to było uzasadnione<sup>27</sup>.

Ważną zasadą w działalności gospodarczej jest **zasada proporcjonalności**. Na jej temat szeroko wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 31.1.2013 r.<sup>28</sup>. Zauważył w nim, że w najogólniejszym sensie wywodzona jest ona z art. 2 Konstytucji RP, czyli z zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika ona również i przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tam gdzie chodzi o regulacje ograniczające prawa lub wolności.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdza, że zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje. Termin „zasada proporcjonalności” jest używany do określania „zasad moderujących działania władzy pu-

---

<sup>25</sup> Zob. post. TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 225.

<sup>26</sup> Zob. orz. TK z 29.9.1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997, Nr 3–4, poz. 37.

<sup>27</sup> Np. wyr. TK z 16.12.1997 r., K 8/97, OTK ZU 1997, Nr 5–6, poz. 70.

<sup>28</sup> K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7.

blicznej i minimalizujących zakres ingerencji w sferę praw człowieka<sup>29</sup>. Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Obecnie posługiwanie się testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków?
- 2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) Czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela?

Negatywna odpowiedź na którekolwiek z powyższych pytań uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności badanej regulacji<sup>30</sup>.

Zasada ta ma istotne znaczenie m.in. w działalności gospodarczej, gdyż środki w większym stopniu ograniczające wolność działalności gospodarczej (np. koncesje) powinny być stosowane jedynie wyjątkowo, dając prymat środkom ingerującym w tę sferę w mniejszym stopniu.

Artykuł 76 Konstytucji RP z kolei stwierdza, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”. Przywołany przepis wprowadza więc m.in. **zasadę ochrony konsumentów**.

Istniejące różnice pomiędzy pozycją prawną konsumentów i przedsiębiorców uzasadniają wprowadzanie odmiennych dla tych grup podmiotów regulacji prawnych. Ustawodawca podejmuje więc starania, aby poprawić sytuację konsumentów, którzy stanowią faktycznie słabszą stronę stosunków prawnych z przedsiębiorcami, poprzez stanowienie odpowiednich regulacji prawnych<sup>31</sup>.

Preambuła ustawy – Prawo przedsiębiorców odnosi się także do **zasady zrównoważonego rozwoju**. W art. 5 Konstytucji RP czytamy, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli,

---

<sup>29</sup> Zob. K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 669.

<sup>30</sup> Zob. również np. M. Korycka, Zasada proporcjonalności – refleksje na gruncie aksjologicznych podstaw Konstytucji z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa, L. Morawski (red.), Toruń 2005, s. 43–58; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 138–141.

<sup>31</sup> Zob. wyr. TK z 11.7.2011 r., P 1/10, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 53.

strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jest to uregulowanie niezmiernie istotne, o czym świadczy jego umiejscowienie już we wstępnej części Konstytucji. Zawiera ono wskazanie najbardziej doniosłych celów politycznych i społecznych, konstruowanych przez ustrojodawcę. Ma ono charakter programowy, wymagający od władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszelkich posiadanych przez nią kompetencji, we wskazane tu działania.

Czym jednak ów rozwój jest? W piśmiennictwie nie ma jednolitego poglądu na ten temat. Zasadniczo można przyjąć, że chodzi o zapewnienie realizacji czterech podstawowych celów: 1) ekologicznych (powstrzymanie degradacji środowiska); 2) ekonomicznych (zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych człowieka i zapewnienie rozwoju gospodarczego osiąganego z uwzględnieniem przyjaznych środowisku technik i technologii); 3) humanitarnych oraz 4) społecznych (likwidacja nędzy, głodu, ochrona zdrowia i życia, edukacja i zabezpieczenie społeczne). Zwraca się także uwagę, że ważna jest tu konieczność dbałości o środowisko ze względu na dobro przyszłych pokoleń<sup>32</sup>. Ma to znaczenie przede wszystkim w kontekście działalności tych przedsiębiorców, którzy eksploatują zasoby naturalne, czyli dobra wyczerpywalne.

### 3. Podsumowanie

Powyższe zasady nie są wszystkimi, które mają znaczenie w działalności gospodarczej, choć należą do najważniejszych. Niewątpliwie należyte zabezpieczenie wykonywania ww. zasad zależy od istnienia stosownych procedur służących ochronie wartości materialnoprawnych. Przede wszystkim to Trybunał Konstytucyjny powinien rygorystycznie dbać o zgodność z Konstytucją aktów niższego rzędu, choć duża rola przypada także organom administracji i sądom.

---

<sup>32</sup> Zob. K. Klecha, *Wolaść działalności gospodarczej*, Warszawa 2009, s. 204–205 i podana tam literatura. A. Krzywoń, pisząc o ochronie środowiska, zauważa, że zrównoważony rozwój odwołuje się do tzw. filozofii odpowiedzialności i zawiera dwa podstawowe elementy: 1) potrzeby współczesnego i przyszłych pokoleń oraz 2) ograniczenia, którym podlega rozwój gospodarczy i społeczny. Zrównoważony rozwój to model, który nie naraża na uszczerbek pewnych dóbr (społecznych, ekonomicznych i środowiskowych) oraz będzie zaspokajając obecne i przyszłe potrzeby ludzkości (A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, PiP 2012, Nr 8, s. 3–17).



Zasady te bowiem powinny znajdować odzwierciedlenie nie tylko w procesie stanowienia prawa, ale i jego stosowania.