

MACIEJ ETEL*

Gwarancje jakości prawa w przepisach Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

Wprowadzenie

Sytuację prawną przedsiębiorcy w Polsce determinuje ogromna liczba aktów normatywnych – do przedsiębiorcy, w kontekście praw i obowiązków związanych z działalnością gospodarczą, odnosi się bowiem ponad 1550 ustaw oraz ponad 1500 rozporządzeń¹.

Zainteresowanie legislatora przedsiębiorcą i działalnością gospodarczą nie powinno jednak dziwić. W obecnym etapie ewolucji państwa i rozwoju cywilizacyjnego to prawo jest podstawowym narzędziem komunikacji i płaszczyzną relacji między różnymi podmiotami. Nie inaczej w wymiarze gospodarczym – zgodnie z ugruntowanym w doktrynie prawa gospodarczego twierdzeniem to prawo kreuje, gwarantuje i chroni ustrój gospodarczy, którego kluczowym elementem jest przedsiębiorca i działalność gospodarcza (jako podmiot i przedmiot wolności

* Maciej Etel, dr, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: etel.m@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1740-4688>.

¹ Według Systemu Informacji Prawnej LEX (dostęp: 17 IV 2023) termin „przedsiębiorca” użyty jest w 710 ustawach oraz 773 rozporządzeniach, a termin „działalność gospodarcza” – w 845 ustawach oraz 733 rozporządzeniach. Warty odnotowania jest przy tym fakt, że powyższe nie wyczerpuje regulacji normatywnej odnoszącej się do przedsiębiorcy i działalności gospodarczej. Po pierwsze, nie uwzględnia innych źródeł systemu prawa polskiego, tj. umów międzynarodowych i aktów prawa miejscowego. Po drugie, ustawodawca, oznaczając właściwość podmiotową przepisów, powszechnie wykorzystuje zróżnicowane terminy, zwroty i wyrażenia, *de facto* przepisy te kierując właśnie do przedsiębiorcy i jego działalności – zob. szerzej M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 274 i n.

działalność gospodarczej)². To poprzez umocowanie do stanowienia i stosowania prawa państwo może wykonywać jedną ze swych nadrzędnych funkcji w gospodarce i wspierać rozwój gospodarczy, tworząc korzystne warunki rozwoju przedsiębiorczości³. Wreszcie, świadome gospodarczo państwo nie może sobie pozwolić na obojętność wobec przedsiębiorcy i nawet w warunkach gospodarki rynkowej powinno normatywnie regulować zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz kształtować uprawnienia i obowiązki w tym zakresie⁴.

Zaskakiwać nie powinna również duża ilość treści normatywnych adresowanych do przedsiębiorców. Materia wymagająca uregulowania jest bowiem bardzo szeroka, złożona i wielowątkowa, a prawo musi uwzględniać ogromne zróżnicowanie relacji, ról, zdarzeń i stanów faktycznych, w których funkcjonuje przedsiębiorca w związku z działalnością gospodarczą.

Mając powyższe na uwadze, można zatem przyjąć, że prawo determinujące zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej jest naturalne i potrzebne. Jednocześnie jednak należy wyraźnie podkreślić, iż nie oznacza to, że ilość przepisów adresowanych do przedsiębiorców i ich działalności nie stanowi problemu. Wręcz

² Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 7 i n.; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19 i n.; S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 177–184.

³ Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 117 i n.; *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. J. Grabowskiego, L. Kieresa, A. Walaszek-Pyziół, t. 8a, Warszawa 2013, s. 753 i n.; *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. J. Grabowskiego, L. Kieresa, A. Walaszek-Pyziół, t. 8b, Warszawa 2013, s. 779 i n.; *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 158 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 155 i n.; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 387 i n.

⁴ Obowiązek kształtowania korzystnych warunków rozwoju przedsiębiorczości państwo realizuje, a przynajmniej może i powinno realizować, w różnych formach (np. środki prawne i czynności faktyczne), w różnym wymiarze (np. regulacje o charakterze ogólnym odnoszące się do ogółu przedsiębiorców i każdej działalności gospodarczej oraz szczególnym lub sektorowym odnoszące się wyłącznie do niektórych przedsiębiorców i niektórych rodzajów działalności gospodarczej) i przy wykorzystaniu zróżnicowanych instrumentów, a jego zaangażowanie zależne jest od wielu zmiennych, w tym ustroju i systemu gospodarczego, relacji międzynarodowych czy też aktualnej sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej. Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 108–116; Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 33 i n.; *Publiczne prawo...*, s. 753 i n. oraz wskazana tam literatura.

przeciwnie – jest jednym z podstawowych wyzwań w odbiorze tej części prawa polskiego⁵.

Niemniej traktowanie poziomu rozbudowania (nawet ponad miarę) regulacji jako głównej trudności, z którą mierzą się przedsiębiorcy, stanowi duże uproszczenie. Kluczowym problemem jest bowiem niska jakość prawa – niezwykle trudno system prawa przedsiębiorców traktować jako idealny, a przynajmniej jako jasny, precyzyjny, wolny od luk bądź sprzeczności. To właśnie brak jakości prowokuje wątpliwości oraz trudności interpretacyjne, sprzyja kontrowersyjnym i dyskusyjnym ustaleniom, dopuszcza skrajnie sprzeczną wykładnię i rozbieżność pomiedzy założeniami legislacyjnymi (*ratio legis*) a skutkami regulacji, a także umożliwia niejednorodną i niespójną praktykę stosowania. W konsekwencji wymusza również aktywność legislatora, który nieustannie zmienia, koryguje, poprawia, uzupełnia bądź zastępuje przepisy, pozbawiając prawo przymiotów elementarnych z punktu widzenia przedsiębiorcy – trwałości i przewidywalności.

W rezultacie przedsiębiorca, który chce zajmować się działalnością gospodarczą, pozostając w zgodzie z obowiązującymi przepisami (a przynajmniej unikając negatywnych konsekwencji wynikających z niewypełnienia bądź nieodpowiedniego wypełnienia spoczywających na nim obowiązków), wręcz zmuszony jest powierzyć obsługę prawno-księgową wyspecjalizowanym podmiotom lub ewentualnie sam stać się w tym zakresie ekspertem-praktykiem. Niestety żadne z tych rozwiązań nie jest dobre, gdyż generuje dodatkowe koszty albo pochłania czas i nie pozwala na pełne zaangażowanie w działalność gospodarczą⁶.

Powyższe prowadzi do ustalenia, że jakość prawa, w szczególności kształtującego sytuację przedsiębiorców w związku z działalnością gospodarczą, należy traktować priorytetowo w charakterze wartości nadrzędnej i fundamentalnej – należytej jakości prawo (tj. należyte stanowione i stosowane) jest warunkiem *sine qua non* rozwoju przedsiębiorcy i rozwoju gospodarczego państwa, natomiast brak jakości w sferze stanowienia i stosowania prawa utrudnia lub wręcz uniemożliwia

⁵ Zob. Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2023*, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf> (dostęp: 29 IV 2023).

⁶ M. Eteł, *Prawo działalności gospodarczej jako instrument rozwoju przedsiębiorczości*, w: *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, pod. red. A. Powałowskiego, Warszawa 2016, s. 32.

funkcjonowanie przedsiębiorcy, przez co prowadzi do stagnacji bądź regresu w gospodarce.

Ustalenie to potwierdzają tezy, założenia badawcze oraz wnioski wypracowane w nauce, dorobek judykatury oraz głosy samych przedsiębiorców⁷. Wydaje się, że podziela je legislator, który właśnie koniecznością poprawy prawa argumentował potrzebę uchwalenia oraz cele Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸. Również w jego przekonaniu niezbędne jest jasne oraz trwałe (stabilne) prawo, które będzie dostosowane do potrzeb obrotu gospodarczego, a jednocześnie zagwarantuje bezpieczeństwo przedsiębiorców⁹. Tylko prawo należytej jakości umożliwi realizację nadrzędnych założeń u.p.p., w tym urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, zapewnienia szerszej swobody w podejmowaniu, wykonywaniu i zakończeniu działalności gospodarczej, stworzenia efektywnych gwarancji i zabezpieczeń niezakłóconego korzystania z tej wolności, ochrony praw przedsiębiorców, a także ograniczenia arbitralnego władztwa organów publicznych¹⁰. Kierując się powyższym, legislator zawarł w u.p.p. przepisy, których celem jest zagwarantowanie należytej jakości prawa.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest właśnie gwarancjom jakości prawa umocowanym w u.p.p. Analiza przepisów tego aktu (uwzględniającej wyjaśnienia legislatora, twierdzenia doktryny i rozstrzygnięcia sądów) pozwala wskazać regulacje ukierunkowane na jakość stanowienia i stosowania prawa¹¹. Zmierza do odpowiedzi na pytanie: czy gwarancje

⁷ Problematyka jakości prawa jest poruszana w dyskursie naukowym, a przedstawiciele doktryny prawa wskazują na zróżnicowane sposoby interpretacji jakości prawa, źródeł i przyczyn oraz konsekwencji jej braku w wymiarze teoretycznym i praktycznym – zob. szerzej m.in. S. Kaźmierczyk, *O trzech aspektach jakości prawa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5), s. 81–94; B.J. Kowalczyk, *Pewność i jakość prawa a starorzymskie i współczesne czynniki prawotwórcze w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, nr 14(2), s. 79–89; K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, s. 7 i n.; *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. D.R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 17 i n. oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

⁸ Ustawa z dnia 6 III 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 221 ze zm.), dalej „u.p.p.”.

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 2051 z 21 XI 2017), www.orka.sejm.gov.pl (dostęp: 29 IV 2023), s. 7–8, dalej „Uzasadnienie”.

¹⁰ Ibidem, s. 3–8.

¹¹ Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, że należyta jakość prawa (pożądana i adekwatna do jego roli) kształtującego zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej charakteryzują takie cechy jak precyzja, brak sprzeczności bądź luk, trwałość i stabilność oraz przewidywalność.

ukonstytuowane w przepisach u.p.p. mogą przyczynić się do poprawy jakości stanowienia i stosowania prawa dotyczącego podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej?

1. Preambuła ustawy

Ustawa – Prawo przedsiębiorców została wyposażona w preambułę określającą wartości, zasady oraz cele, jakimi kierował się ustawodawca, które akt ten będzie rozwijał i na rzecz których konstytuował konkretne instrumenty prawne służące ich efektywnej realizacji¹².

Wprawdzie preambuła sama w sobie nie rodzi skutków prawnych, to jednak nie można twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia. Preambuła ukierunkowuje bowiem interpretację przepisów oraz sposób ich stosowania, a więc pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni ustawy¹³.

Preambuła u.p.p. nie tylko potwierdza szczególną rolę, treść i umocowanie tego aktu w systemie prawa polskiego, lecz także ma szersze znaczenie – przywołuje zasady nadrzędne, które wskazują na fundamenty porządku gospodarczego, determinują standardy relacji państwo–przedsiębiorca oraz wyrażają przyjęty system wartości, nadając tym samym aksjologiczne podstawy prawa regulującego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej¹⁴.

W preambule u.p.p. legislator wyraził założenie, w myśl którego stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania przedsiębiorców może przyczynić się do rozwoju gospodarki i wzrostu dobrobytu społecznego, a zatem może mieć pozytywny skutek dla ogółu społeczeństwa i tym samym stanowi wartość pożądaną¹⁵. Co ważne z punktu widzenia rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu pośród zasad nadrzędnych afirmujących te działania wskazał na ukierunkowane wprost na jakość prawa, tj. pewność prawa oraz praworządność. W ten

¹² Uzasadnienie, s. 10–11.

¹³ Uzasadnienie, s. 11 i wskazany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 24 II 2010 r., sygn. akt K 6/09, LEX nr 560317.

¹⁴ K. Kokocińska, *Preambuła*, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 29–30; M. Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 5–13.

¹⁵ A. Kraszewski, *Preambuła*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod. red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 31.

sposób nie tylko potwierdził, że dostrzega wagę jakości prawa, lecz także zapowiedział działania zmierzające do jej poprawy. Oznacza to także, iż zasady ukierunkowane na jakość prawa stanowią wartości o znaczeniu istotnym, które muszą być uwzględniane w procesie stanowienia i stosowania prawa kształtującego sytuację przedsiębiorców¹⁶.

2. Zasady ogólne wiążące organy władzy publicznej w relacjach z przedsiębiorcami

Gwarancje jakości prawa ustawa Prawo przedsiębiorców wyraża w formie zasad ogólnych sformułowanych w rozdziale 1 tego aktu.

Zasady te odzwierciedlają dorobek nauki i judykatury wypracowany w drodze analiz i interpretacji przepisów Konstytucji¹⁷. Tym samym wzbogacają, precyzują, systematyzują i orientują na relację z przedsiębiorcą treść wartości konstytucyjnych, zwiększając świadomość prawną i uprzedzając ewentualne wątpliwości. Ważne jest przy tym, że zamieszczenie zasad w konkretnych artykułach u.p.p. przesądza, że mają one moc wiążącą i muszą być bezwzględnie przestrzegane, tak jak pozostałe normy zawarte w tej ustawie. Jednocześnie zwiększa to możliwości dochodzenia przez przedsiębiorców praw z nich wynikających i sądowo-administracyjnej kontroli ich respektowania¹⁸. Nie można jednak pominąć przy tym, iż są to normy sformułowane w sposób bardzo ogólny z wykorzystaniem klauzul generalnych i pojęć nieostrych, dodatkowo wobec których w wielu przypadkach legislator zastrzegł wyjątki bądź wyłączył ich stosowanie – w konsekwencji ich wyegzekwowanie może w praktyce okazać się wymagającym i długotrwałym procesem¹⁹.

Do zasad ogólnych wiążących organy władzy publicznej w relacjach z przedsiębiorcami, które wprost bądź pośrednio konstytuują gwarancje jakości stanowienia i stosowania prawa²⁰, należą:

¹⁶ K. Kokocińska, *Preambula...*, s. 29.

¹⁷ Jest to szczególnie ważne w przypadku zasad, które nie są zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 73, poz. 487 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” *expressis verbis* i zostały wyprowadzone dopiero w drodze interpretacji przedstawicieli nauki i judykatury.

¹⁸ Uzasadnienie, s. 27–29.

¹⁹ Zob. K. Kokocińska, *Preambula...*, s. 29–30; M. Zdyb, *Podstawowe zasady...*, s. 5–13.

²⁰ Na związek i wpływ wymienionych zasad na stanowienie i stosowanie prawa wskazuje legislator – zob. Uzasadnienie, s. 27–39.

– zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy, zgodnie z którą organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów²¹;

– zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, która stanowi, że jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy²²;

– zasada przyjaznej interpretacji przepisów, w myśl której, jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ²³;

– zasada pogłębiania zaufania, na podstawie której organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania²⁴;

– zasada odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa, która stwierdza, że funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność za naruszenie prawa spowodowane ich działaniem lub zaniechaniem²⁵;

²¹ Art. 10 ust. 1 u.p.p.

²² Art. 10 ust. 2 u.p.p. z zastrzeżeniem art. 10 ust. 3 u.p.p., który wskazuje, iż zasady tej nie stosuje się, jeżeli: (1) w postępowaniu uczestniczą podmioty o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; (2) odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania określonych faktów; (3) wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

²³ Art. 11 ust. 1 u.p.p. z zastrzeżeniem z art. 11 ust. 2 u.p.p., zgodnie z którym zasady tej nie stosuje się, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

²⁴ Art. 12 u.p.p.

²⁵ Art. 13 u.p.p. Na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w tym m.in. w Ustawie z dnia 20 I 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1169 ze zm.).

- zasada pewności prawa, stosownie do której organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym²⁶;
- zasada udzielania informacji, na mocy której organ, w zakresie swojej właściwości, udziela przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej²⁷.

3. Opracowywanie projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz ocena ich funkcjonowania

Kolejną grupę norm, które należy identyfikować jako gwarancje jakości prawa, stanowią art. 66–71 u.p.p. dotyczące opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania.

W uzasadnieniu u.p.p. legislator wskazuje wprost, że priorytetem rozdziału 6 tego aktu jest zapewnienie przyjaznych warunków prawnych dla działalności gospodarczej²⁸ właśnie poprzez jasne oraz trwałe prawo, które będzie dostosowane do potrzeb obrotu gospodarczego, a jednocześnie zagwarantuje bezpieczeństwo przedsiębiorców²⁹. W założeniu przepisy te konkretyzują oraz uzupełniają normy wywodzone z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, standardy prawidłowej legislacji i model „racjonalnego prawodawcy” z zasad techniki prawodawczej³⁰, a także podnoszą rangę „powszechnie uznawanych reguł postępowania legislacyjnego”³¹.

Regulacje dotyczące opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania mają postać obowiązków kierowanych do organów władzy publicznej,

²⁶ Art. 14 u.p.p.

²⁷ Art. 15 u.p.p. Zasadę konkretyzuje w sferze reglamentacji w formie koncesji art. 38 u.p.p. dotyczący publikacji informacji o warunkach uzyskania koncesji, na mocy którego organ koncesyjny zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji.

²⁸ Uzasadnienie, s. 58.

²⁹ Ibidem, s. 7–8.

³⁰ Załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283 ze zm.). Nie są to jedyne przepisy tego rodzaju funkcjonujące w systemie prawa krajowego. Ustawodawca dokonuje w tym zakresie analizy. Zob. Uzasadnienie, s. 59–62.

³¹ Uzasadnienie, s. 58–59.

których celem jest wzmocnienie dyscypliny legislacyjnej oraz redukcja obciążeń regulacyjnych w sferze działalności gospodarczej³². Są to obowiązki uniwersalne w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym. Oznacza to, że adresowane są do wszelkich organów i instytucji wykonujących funkcje państwa wobec gospodarki i na rzecz przedsiębiorców bądź działalności gospodarczej, a w szczególności do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę prawodawczą³³. Są także właściwe wobec wszelkich aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego, a w szczególności aktów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej³⁴ oraz mających wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców³⁵.

Wyraźny jest też dualizm tych obowiązków. Można bowiem zdywersyfikować dwie kategorie, tj. *ex ante* – obowiązki dotyczące stanowienia prawa w zakresie opracowywania projektu aktu normatywnego (uregulowane w art. 66–68 u.p.p.) oraz *ex post* – obowiązki dotyczące stosowania prawa w zakresie oceny funkcjonowania po wejściu w życie aktu normatywnego (umocowane w art. 69–70 u.p.p.)³⁶.

Tak oto na mocy art. 66 u.p.p. organy władzy publicznej zostały zobligowane – jeszcze przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego odnoszącego się do działalności gospodarczej – do analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu za pomocą innych środków³⁷, oceny zgodności z obowiązującym prawem³⁸ oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych³⁹, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców⁴⁰, a także upublicznienia ich

³² Zob. H. Wolska, *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego*, w: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 135–140.

³³ Por. S. Patyra, *Art. 71*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 336.

³⁴ Art. 66–67 oraz art. 69–70 u.p.p.

³⁵ Art. 68 u.p.p.

³⁶ W przekonaniu legislatora te dwie kategorie zasad i wynikających z nich obowiązków kumulatywnie tworzą narzędzia polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*) – zob. Uzasadnienie, s. 58.

³⁷ Art. 66 ust. 1 pkt 1 u.p.p.

³⁸ Art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.p.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem. Zgodnie z art. 68 u.p.p. w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców przy

wyników⁴¹. Ponadto, opracowując projekt aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, muszą kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności⁴², a w szczególności dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych (a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów), dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych (zwłaszcza, gdy wymagane informacje są przekazywane przez obowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów), dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej, a implementując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów⁴³.

Natomiast w wymiarze oceny funkcjonowania aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców i działalności gospodarczej powinności organów władzy publicznej zorientowane są na przegląd, analizę i ocenę obowiązujących już regulacji oraz praktycznych skutków ich stosowania. Wprowadzają mechanizm następczej oceny skutków regulacji (oceny *ex post*), która może przyczynić się do identyfikacji barier w wykonywaniu działalności gospodarczej oraz wywołać działania na rzecz poprawy otoczenia prawnego działalności gospodarczej⁴⁴.

W świetle tych przepisów ocena *ex post* realizowana jest systemowo, gdy działając z urzędu na podstawie art. 70 u.p.p., ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz przedkładają Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, informację o działaniach

opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.

⁴¹ Zgodnie z art. 66 ust. 2 u.p.p. wyniki oceny i analiz, o których mowa w art. 66 ust. 1 tego aktu, zamieszcza się w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

⁴² O zasadzie proporcjonalności i adekwatności zob. szerzej S. Patyra, *Art. 67, w: Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające...*, s. 327–328.

⁴³ Art. 67 u.p.p. W tym zakresie działając ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców – zob. art. 68 u.p.p. Por. B. Kasztelan-Świetlik, *Art. 67, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 478; K. Kokocińska, *Art. 66–71, w: Konstytucja biznesu...*, s. 248 i n.

⁴⁴ Uzasadnienie, s. 63.

podjętych w poprzednim roku kalendarzowym w wyniku dokonania tego przeglądu.

Z kolei art. 69 ust. 1 u.p.p. daje podstawę do oceny doraźnej na skutek interwencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Na mocy tego przepisu, jeżeli w związku ze stosowaniem aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej ujawnią się istotne rozbieżności w wykładni prawa lub znaczne ryzyko, że ten akt powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może zobligować właściwego ministra (lub organ upoważniony ustawowo do opracowywania i wniesienia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych) do przygotowania oceny funkcjonowania tego aktu lub jego części wraz z uzasadnieniem⁴⁵.

4. Uprawnienia przedsiębiorców

Gwarancje jakości prawa u.p.p. konstituuje również jako uprawnienia przedsiębiorców.

Regulacje te, w kontekście podjętych w niniejszym opracowaniu rozważań, charakteryzuje szereg wspólnych cech relewantnych. Po pierwsze, są to uprawnienia uregulowane przepisami u.p.p. na tyle konkretnie i kompleksowo, że przedsiębiorca ma do nich rzeczywisty dostęp i po prostu może z nich korzystać. Po drugie, uprawnienia te realizowane są przez zobligowanie państwa (organów władzy publicznej) do podjęcia lub zaniechania określonych działań *ex lege* bądź na skutek inicjatywy samego przedsiębiorcy – wyraźnie ukazują tym samym tożsamość uprawnienia przedsiębiorcy z obowiązkiem państwa. Po trzecie, *ratio legis* każdego z nich jest konsekwencją niskiej jakości prawa odnoszącego się do zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Po czwarte, są to uprawnienia, których celem jest ochrona przedsiębiorcy.

Do tej grupy gwarancji z pewnością należą instrumenty kształtujące wykładnię przepisów ukierunkowane na zwiększenie poczucia pewności i stabilności prawa, tj. objaśnienia prawne, interpretacje

⁴⁵ Zgodnie z art. 69 ust. 2 u.p.p. organ, do którego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skierował wniosek, o którym mowa w art. 69 ust. 1 tego aktu, przygotowuje ocenę funkcjonowania właściwego aktu normatywnego lub jego części albo uzasadnia niecelowość przygotowania takiej oceny.

indywidualne oraz utrwalona praktyka interpretacyjna. Ich celem jest ochrona przedsiębiorcy przez ograniczenie nieprzewidywalnego, nieuzasadnionego bądź niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej w drodze ujednolicenia praktyki stosowania prawa przez organy z różnych obszarów kraju, a niekiedy także różnych szczebli struktury administracji publicznej⁴⁶. Jednakże pomimo wspólnego celu instrumenty te nie są takie same i założenia legislatora realizują różnymi formami i z różnym skutkiem.

Objaśnienia prawne są to jawne i powszechnie dostępne⁴⁷, wydawane z urzędu⁴⁸ lub na wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców⁴⁹ wyjaśnienia przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania, uwzględniające w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵⁰.

Interpretacje indywidualne są natomiast instrumentem zmierzającym do rozstrzygnięcia konkretnych wątpliwości przedsiębiorcy w konkretnych okolicznościach faktycznych i konkretnym stanie prawnym. Na mocy art. 34 ust. 1 u.p.p., zachowując określone rygory formalne⁵¹, przedsiębiorca może bowiem złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub

⁴⁶ Uzasadnienie, s. 49.

⁴⁷ Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.p.p. objaśnienia prawne są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego właściwego ministra lub na stronie podmiotowej organu, o którym mowa w ust. 1, pod nazwą „objaśnienia prawne”, wraz z oznaczeniem daty ich zamieszczenia.

⁴⁸ Na mocy art. 33 ust. 1 u.p.p. właściwi ministrowie oraz organy, które na podstawie odrębnych przepisów są upoważnione do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej, wydają objaśnienia prawne.

⁴⁹ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 6 III 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648 ze zm.) – dalej „u.r.m.s.p.” – w zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 u.p.p., jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej.

⁵⁰ A. Piszcz, *Objaśnienia prawne wg ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 14–20. Zob. A. Żurawik, *Art. 33, w: Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające...*, s. 216–218.

⁵¹ Określone w art. 34–35 u.p.p.

składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie⁵². Wydawanie interpretacji indywidualnych jest obowiązkiem władzy publicznej (właściwych organów i instytucji), który wynika z przyznania przedsiębiorcy uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o interpretację⁵³.

Z kolei utrwalona praktyka interpretacyjna to rozwiązanie, które ma potencjał, aby ograniczyć liczbę wniosków i postępowań w sprawie wydania interpretacji indywidualnych. Przez utrwaloną praktykę interpretacyjną należy bowiem rozumieć zawarte w interpretacjach indywidualnych lub objaśnieniach prawnych⁵⁴ wyjaśnienia co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, dominujące w wydawanych w takich samych stanach faktycznych oraz wydane w takim samym stanie prawnym, tj. w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego⁵⁵.

Istota ochrony przedsiębiorcy przed brakiem jakości prawa (w szczególności nieprecyzyjnością, nieprzewidywalnością i niejednorodną praktyką stosowania) w przypadku tych trzech instrumentów sprowadza się do tzw. związania wykładnią – objaśnienia prawne, interpretacje indywidualne czy utrwalona praktyka interpretacyjna nie są wiążące dla przedsiębiorcy⁵⁶, co oznacza, że przedsiębiorca nie musi ich znać ani respektować, jednakże w zakresie w jakim zastosował się do ich

⁵² Zgodnie z art. 34 ust. 5 u.p.p. udzielenie interpretacji następuje w formie decyzji administracyjnej, która zawiera wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku istniejącego stanu faktycznego lub zdarzenia przeszłego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia. Jest to szczególnie istotne przy uwzględnieniu braku indywidualnego rozstrzygnięcia właściwego organu administracji publicznej w przypadku utrwalonej praktyki interpretacyjnej oraz objaśnień prawnych – zob. postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 5 X 2011 r., sygn. akt II UK 33/11, LEX nr 1308096; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Białymstoku z 3 IX 2013 r., sygn. akt III AUa 193/13, LEX nr 1363237; wyrok SA w Białymstoku z 26 IX 2012 r., sygn. akt III AUa 501/12, LEX nr 1220449; postanowienie SN z 18 I 2012 r., sygn. akt II UK 113/11, LEX nr 1130392.

⁵³ Postanowienie SN z 18 IV 2011 r., sygn. akt III UK 117/10, LEX nr 898257.

⁵⁴ Art. 35 ust. 5 u.p.p.

⁵⁵ Art. 35 ust. 4–5 u.p.p.

⁵⁶ Stosownie do art. 35 ust. 2 u.p.p. interpretacja indywidualna jest wiążąca dla organów lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania. Przy czym przepis zastrzega, że nie zmienia się interpretacji, w wyniku której nastąpiły nieodwracalne skutki prawne.

treści nie będzie mógł być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami czy daninami w wysokości wyższej niż z nich wynikające⁵⁷.

Ponadto jako uprawnienie przedsiębiorcy stanowiące gwarancję jakości prawa należy identyfikować sprzeciw od czynności kontrolnych. Na mocy art. 59 u.p.p. przedsiębiorca wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności kontrolnych z naruszeniem zasad kontroli ma bowiem prawo do wniesienia sprzeciwu, który powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli i wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli⁵⁸. Sprzeciw od czynności kontrolnych jest szczególnym środkiem prawnym ukierunkowanym na ochronę przedsiębiorcy poprzez zapewnienie możliwości weryfikowania działań organów kontroli, ograniczenia uznaniowości i dowolności ich zachowań, który pozwala przedsiębiorcy skutecznie reagować w sytuacji podjęcia i prowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej⁵⁹.

Do gwarancji – uprawnień kwalifikuje się również prawo do błędu, o którym mowa w art. 21a u.p.p. Instrument ten umocowywany jest w refleksji legislatora, iż większość naruszeń popełnianych przez przedsiębiorców ma charakter nieintencjonalnych omyłek powodowanych niejasnymi przepisami, niespójną wykładnią lub niejednorodną praktyką

⁵⁷ Art. 35 ust. 1 i ust. 3 u.p.p. Uzasadnienie, s. 47. Warto zauważyć, że instrumenty te nie mają gwarantowanej trwałości, gdyż zgodnie z art. 33 ust. 2 u.p.p. oraz art. 35 ust. 15 tego aktu mogą być zmieniane, uchylane bądź uznawane za nieważne. Zastrzega się co prawda, że nie ma to wpływu na sytuację przedsiębiorców, którzy wcześniej zastosowali się do objaśnień prawnych bądź interpretacji, niemniej jednak kwestia ta budzi istotne wątpliwości w teorii i praktyce – zob. szerzej A. Żurawik, op. cit., s. 217–218, P. Tracz, *Art. 33, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz...*, s. 224 i n.

⁵⁸ Skutki te wywołuje wyłącznie sprzeciw skuteczny, tj. sprzeciw odpowiadający określonym w art. 59 u.p.p. rygorom materialnym i formalnym. Zob. D. Zalewski, *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021, s. 271 i n.

⁵⁹ D. Zalewski, op. cit., s. 249–254 oraz s. 238–241; D. Szafranski, *Standardy kontroli działalności gospodarczej*, „*Studia Iuridica*” 2011, nr 53, s. 273–275; A. Hołda-Wydrzyńska, *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, w: *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, pod red. R. Blicharza, Katowice 2017, s. 230–231. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 28 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2633/14, LEX nr 2106706; uchwała 7 sędziów NSA z 13 I 2014 r., sygn. akt II GPS 3/13, LEX nr 1408525; wyrok TK z 20 XII 2017 r., sygn. akt SK 37/15, LEX nr 2410628; wyrok NSA z 6 VI 2012 r., sygn. akt I GSK 698/11, LEX nr 1215510.

stosowania, a początkujący przedsiębiorcy nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji z tego tytułu⁶⁰.

W rezultacie, w myśl art. 21a ust. 1 u.p.p., jeżeli przedsiębiorca wpisany do CEIDG narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie: mandatowe albo w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej – to przed nałożeniem na przedsiębiorcę grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożeniem na niego lub wymierzeniem mu administracyjnej kary pieniężnej organ ten wzywa, w drodze postanowienia, przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez siebie terminie. Odpowiednio, zgodnie z art. 21a ust. 3 u.p.p., jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie⁶¹, to właściwy organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na niego lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu albo przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa⁶².

5. Instrumenty instytucjonalne i organizacyjne

Kolejne gwarancje jakości stanowienia i stosowania prawa ukonstytuowane przepisami u.p.p. to instrumenty instytucjonalne i organizacyjne.

Ochrona praw przedsiębiorców przed niską jakością prawa i jej skutkami oraz działania na rzecz poprawy jakości regulacji odnoszących się do podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej stanowią kluczowe wyzwania Rzecznika Małych i Średnich

⁶⁰ Uzasadnienie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (druk nr 3622 z 12 VII 2019 r.), s. 48, www.orka.sejm.gov.pl (dostęp: 29 IV 2023).

⁶¹ O którym mowa w art. 21a ust. 1 oraz art. 21a ust. 2 u.p.p.

⁶² Zob. szerzej A. Hołda-Wydrzyńska, „Prawo do popelnienia błędu” w świetle nowelizacji *Prawa przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977, s. 79–89; G. Kozieł, *Art. 1*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające...*, s. 2 i n.; A.K. Kruszewski, *Art. 1*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz...*, s. 35–37.

Przedsiębiorców⁶³ działającego na podstawie art. 16 u.p.p. i Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁶⁴.

Do zadań Rzecznika należy m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵, współpraca z instytucjami otoczenia biznesu na rzecz ochrony praw przedsiębiorców oraz poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej i równego traktowania⁶⁶, a także inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego⁶⁷.

Zadania te zostały poparte konkretnymi i adekwatnymi uprawnieniami⁶⁸. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest bowiem uprawniony m.in. do:

- występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej⁶⁹;
- występowania do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 u.p.p.⁷⁰;
- występowania z wnioskiem o przygotowanie oceny funkcjonowania aktu normatywnego⁷¹;

⁶³ Zob. P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80(4), s. 55–57.

⁶⁴ Akt ten szczegółowo odnosi się do powoływania i odwoływania (art. 3–5 u.r.m.s.p.), wymagań i ograniczeń wiążących osobę na tym stanowisku (art. 2 i art. 6 u.r.m.s.p.), organizacji (art. 15–17 u.r.m.s.p.) i sposobu działania (art. 10 i art. 14 u.r.m.s.p.), a także zadań i uprawnień (art. 1, art. 8–9 i art. 11–13 u.r.m.s.p.) Rzecznika. Zob. M. Etel, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – nowa instytucja wspierająca MSP w Polsce*, w: *Ekonomia i prawo. Wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania rozwojem przedsiębiorstwa*, pod red. P. Antonowicza, M. Chmielewskiego, P. Pisarewicza, Gdańsk 2019, s. 57–75.

⁶⁵ Art. 8 pkt 1 u.r.m.s.p.

⁶⁶ Art. 8 pkt 3 u.r.m.s.p.

⁶⁷ Art. 8 pkt 4 u.r.m.s.p.

⁶⁸ E. Przeszło, *Rzecznik przedsiębiorców*, w: *Przedsiębiorcy i ich działalność*, pod red. A. Powałowskiego, H. Wolskiej, Warszawa 2019, s. 145–164; H. Wolska, *Rzecznik przedsiębiorców*, w: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 141–148.

⁶⁹ Art. 9 ust. 1 pkt 1 u.r.m.s.p.

⁷⁰ Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.r.m.s.p.

⁷¹ Zob. art. 69 ust. 1–2 u.p.p.

- występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa⁷²;
- występowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, informowania właściwych organów o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP⁷³;
- informowania właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej⁷⁴;
- zwracania się do właściwych organów, organizacji lub instytucji publicznych z ocenami i wnioskami o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie⁷⁵;
- występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego w przypadku stwierdzenia naruszenia praw przedsiębiorcy w działalności organów, organizacji lub instytucji publicznych⁷⁶.

Natomiast w wymiarze gwarancji organizacyjnych trzeba wskazać na prowadzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy⁷⁷. W tym przypadku związek z jakością prawa (w szczególności brakiem jakości, rozdrobnieniem i stopniem skomplikowania regulacji) wynika wprost z *ratio legis* i funkcji tej platformy. Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy realizuje bowiem na terytorium RP zadania pojedynczego punktu kontaktowego w rozumieniu dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r.

⁷² Zob. art. 83 § 1–2 Ustawy z dnia 8 XII 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1904 ze zm.).

⁷³ Art. 9 ust. 1 pkt 10 u.r.m.s.p.

⁷⁴ Art. 9 ust. 1 pkt 3 u.r.m.s.p.

⁷⁵ Art. 11 ust. 1–2 u.r.m.s.p. oraz art. 12 ust. 1–2 tego aktu.

⁷⁶ Art. 11 ust. 6 u.r.m.s.p. Zob. również art. 13 u.r.m.s.p.

⁷⁷ Zgodnie z art. 36 u.p.p. minister właściwy do spraw gospodarki prowadzi Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy, który umożliwia w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach. Szczegółowy zakres zadań oraz zasady funkcjonowania Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy określają art. 51–66 Ustawy z dnia 6 III 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 541 ze zm.), dalej „u.c.e.i.d.g.p.i.p.”.

dotyczącej usług na rynku wewnętrznym⁷⁸. Do jego podstawowych funkcji należy właśnie zapewnienie dostępu do kompleksowej informacji na temat podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP, świadczenia usług transgranicznych, uznawania kwalifikacji zawodowych oraz wydawania europejskiej legitymacji zawodowej, a także możliwości dopełnienia procedur i formalności w tym zakresie⁷⁹.

Podsumowanie

Proponowane w niniejszym opracowaniu zestawienie ma charakter otwarty. Możliwe, iż nie wyczerpuje katalogu gwarancji jakości prawa wynikających z przepisów u.p.p. Niewykluczone również, że kwalifikacja niektórych z wyżej wskazanych może wzbudzać wątpliwości.

Niemniej jednak, niezależnie od powyższego, zestawienie to ukazuje, że przepisy u.p.p. szeroko odnoszą się do jakości prawa regulującego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Sformułowane w tym akcie gwarancje są zróżnicowane. Mają formę zasad ogólnych i wartości nadrzędnych oraz kompletnie i kompleksowo uregulowanych instytucji. Zostały wyrażone przepisami materialnymi, proceduralnymi i ustrojowo-organizacyjnymi. Ich celem jest jakość stanowienia prawa albo jakość stosowania przepisów, szczególnie w przypadkach gdy znajdują umocowanie w niedoskonałościach obowiązujących regulacji bądź praktyki. Ich charakterystyczną właściwością jest także i to, że są to obowiązki państwa, które wyrażone w sposób abstrakcyjny kreują pożądaną model działania organów administracji publicznej w sferze stanowienia i stosowania prawa odnoszącego się do działalności gospodarczej lub obligują do podjęcia bądź zaniechania określonych czynności w relacji z konkretnym przedsiębiorcą w zindywidualizowanym stanie faktycznym.

Konkludując, na pytanie postawione we wstępie niniejszego opracowania należy odpowiedzieć twierdząco – gwarancje ukonstytuowane w przepisach u.p.p. komplementarnie tworzą rozbudowane instrumentarium i mogą przyczynić się do poprawy jakości stanowienia

⁷⁸ Art. 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 XII 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27 XII 2006, s. 36).

⁷⁹ Art. 51 ust. 3 u.c.e.i.d.g.p.i.p. oraz art. 53 tego aktu.

i stosowania prawa dotyczącego podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.

Wniosek ten warto jednak wzbogacić o kolejne pytania i obszary badawcze. Niebagatelne znaczenie ma bowiem ustalenie, czy gwarancje jakości stanowienia i stosowania prawa ukonstytuowane w przepisach u.p.p. są (wystarczająco) skuteczne i efektywne, czy są (odpowiednio) respektowane i czy organy administracji publicznej (właściwie) wywiązują się z przypisanych im obowiązków w tym zakresie. Odpowiedzi na te pytania mogą być bardzo różne, złożone, wielowątkowe i niejednoznaczne. Niestety niewykluczone, że refleksja i rzetelne badania naukowe mogłyby wykazać, iż gwarancje jakości prawa zamieszczone w u.p.p. należą do kategorii norm postulatywnych, które z wielu przyczyn nie są (wystarczająco) skuteczne i efektywne, nie są (odpowiednio) respektowane i nie są (właściwie) realizowane.

GUARANTEES OF THE QUALITY THE LAW IN THE PROVISIONS OF THE ACT OF MARCH 6, 2018 ENTREPRENEURS' LAW

Summary

The legal situation of entrepreneurs in Poland is determined by a huge number of normative acts. However, the legislator's interest in entrepreneurs and economic activity should not come as a surprise. Indeed, an economically conscious state cannot afford to be indifferent to the entrepreneur and, even in a market economy, should normatively regulate the rules for undertaking, performing and terminating economic activities and shape the rights and obligations in this regard. It must also be remembered that the matter to be regulated is very broad, complex and multifaceted, and the law must take into account the enormous diversity of relationships, roles, events and facts in which the entrepreneur functions in connection with their economic activity. On this basis, it can be assumed that the law that determines the rules for undertaking, performing and terminating economic activities is natural and necessary. Nevertheless, it should be clearly emphasized that the quality of the law shaping the situation of entrepreneurs and their economic activities should be prioritized as an overriding and fundamental value – the appropriate quality of the law (i.e., properly enacted and applied) is a *sine qua non* of economic development, while a lack of quality in the sphere of lawmaking and application makes it difficult or even impossible for entrepreneurs to function, and thus leads to stagnation or regression in the economy. The study is focused on the guarantees of the quality of lawmaking and application empowered by the Act of 6 III 2018 – Entrepreneurs' Law. Analyzing the provisions of this act makes it possible to identify the regulations focused on the quality of lawmaking and application. The study also aims to answer the question: Can the guarantees set out in this Act contribute to improving the

quality of lawmaking and application of the law on the undertaking, conduct and termination of economic activity?

Keywords: entrepreneur – economic activity – quality of the law – entrepreneurs' law

BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., Wasilewski A., *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Etel M., *Prawo działalności gospodarczej jako instrument rozwoju przedsiębiorczości, w: Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, pod red. A. Powalowskiego, Warszawa 2016, s. 28–36.
- Etel M., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – nowa instytucja wspierająca MSP w Polsce*, w: *Ekonomia i prawo. Wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania rozwojem przedsiębiorstwa*, pod red. P. Antonowicza, M. Chmielewskiego, P. Pisarewicz, Gdańsk 2019, s. 57–75.
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005.
- Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2023*, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf> (dostęp: 29 IV 2023).
- Hołda-Wydrzyńska A., *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, w: *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, pod red. R. Blicharza, Katowice 2017, s. 229–270.
- Hołda-Wydrzyńska A., „Prawo do popelnienia błędu” w świetle nowelizacji Prawa przedsiębiorców, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977, s. 79–89.
- Kasztelan-Świetlik B., *Art. 67*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 477–478.
- Każmierczyk S., *O trzech aspektach jakości prawa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5), s. 81–94.
- Kokocińska K., *Art. 66–71*, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 248–255.
- Kokocińska K., *Preambuła*, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 29–32.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kowalczyk B.J., *Pewność i jakość prawa a starorzymskie i współczesne czynniki prawotwórcze w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, nr 14(2), s. 79–89.
- Koziół G., *Art. 1*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, pod red. G. Koziół, Warszawa 2019, s. 1–11.
- Kraszewski A., *Preambuła*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 29–34.

- Kruszewski A.K., *Art. 1*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 35–37.
- Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. D.R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, LEX.
- Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80(4), s. 55–71.
- Patyra S., *Art. 67*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 326–329.
- Patyra S., *Art. 71*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 335–336.
- Piszcz A., *Objaśnienia prawne wg ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 14–20.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009.
- Przeszło E., *Rzecznik przedsiębiorców*, w: *Przedsiębiorcy i ich działalność*, pod red. A. Powałowskiego, H. Wolskiej, Warszawa 2019, s. 145–164.
- Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. J. Grabowskiego, L. Kieresa, A. Walaszek-Pyziół, t. 8a, 8b, Warszawa 2013.
- Snażyk Z., Szafrąński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
- Szafrąński D., *Standardy kontroli działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53, s. 259–275.
- Tracz P., *Art. 33*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 224–229.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994.
- Wolska H., *Rzecznik przedsiębiorców*, w: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 141–148.
- Wolska H., *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego*, w: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 135–140.
- Zalewski D., *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021.
- Zdyb M., *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 5–13.
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997.
- Żurawik A., *Art. 33*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 216–218.