

**Dariusz Kowalski**

Uniwersytet SWPS

ORCID: 0000-0003-3864-4568

**ZASADY WYZNACZAJĄCE RELACJE POMIĘDZY PAŃSTWEM  
A PRZEDSIĘBIORCAMI NA GRUNCIE PRAWA  
PRZEDSIĘBIORCÓW – WYBRANE ASPEKTY****Wprowadzenie**

Z uwagi na znaczną dynamikę procesów gospodarczych bezpośrednio wpływających na zasady wykonywania działalności gospodarczej ustawodawca aktywnie dostosowuje otoczenie prawne przedsiębiorców do zmieniających się okoliczności. Dynamika ta wynika przede wszystkim z rozwoju gospodarczego i związanego z tym postępu technicznego, przejawiającego się m.in. powstawaniem nowych narzędzi oraz obszarów aktywności gospodarczej<sup>1</sup> (np. handel e-commerce, różnego rodzaju usługi oferowane z wykorzystaniem sieci internet, nowe formy dokonywania płatności i rozliczeń pieniężnych czy nowe narzędzia finansowe oparte na technologii *blockchain*).

Zmiany przepisów, polegające w szczególności na rozszerzaniu obowiązków przedsiębiorcy, stanowią uzasadnienie do coraz częstszych interakcji pomiędzy państwem (w szczególności organami administracji publicznej) a przedsiębiorcami. Zaobserwowane zmiany stały się przyczynkiem do przeprowadzenia rozszerzonej analizy tego zagadnienia. Głównym celem badawczym opracowania jest ocena zmian przepisów regulujących relację pomiędzy państwem a przedsiębiorcami, ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji praw przedsiębiorców – jako słabszej strony stosunków prawnych o charakterze wertykalnym, wynikających z norm prawa gospodarczego publicznego. Na potrzeby artykułu przyjęto główną tezę badawczą, zgodnie z którą z uwagi m.in. na potrzebę poprawy pewności prawa zasadne jest wyznaczenie standardów określających relacje pomię-

---

<sup>1</sup> Zagadnienie to jest również bezpośrednio powiązane z problemem podziału dochodu. M. Ostrowska, *Dynamika procesów gospodarczych w skali mikro a problem nierówności społecznych w państwach BRICS*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47(3), s. 346.

dzy państwem a przedsiębiorcą, przy czym samo określenie standardów jest niewystarczające, istotne jest bowiem, aby standardy te przekładały się na proces stosowania prawa wobec przedsiębiorców przez organy administracji publicznej.

W ostatnich latach szczególne znaczenie w określeniu zasad współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami nadano ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>. Jednym z nadrzędnych jej celów było zwiększenie pewności prawnej przedsiębiorców m.in. poprzez uporządkowanie zasad działalności organów administracji publicznej w odniesieniu do przedsiębiorców. Dlatego na potrzeby opracowania przeanalizowane zostaną przyczyny i skutki rozszerzenia zakresu relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcą oraz wpływ regulacji dotyczących standardów działania administracji publicznej – w szczególności Prawa przedsiębiorców – na praktykę działalności organów publicznych.

Aby można było osiągnąć założone cele, analiza wskazanych problemów oparta została głównie na badaniach niereaktywnych, polegających na ocenie dostępnych informacji. Uwzględniała ona orzecznictwo oraz akty normatywne. Uzupełniająco przeprowadzono badanie ankietowe, którego celem było przevalizowanie wpływu zamian w przepisach regulujących interakcje pomiędzy państwem a przedsiębiorcą na praktykę gospodarczą.

## **Zasady wyznaczające relacje pomiędzy państwem a przedsiębiorcami**

Na przełomie lat 80 i 90 XX w. wraz ze zmianą modelu gospodarczego Polski i przejściem z systemu gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową ustawodawca stanął przed nowym wyzwaniem, jakim było przyjęcie zasad współpracy pomiędzy państwem a przedsiębiorcami. Już pierwsza współczesna regulacja kompleksowo określająca zasady prowadzenia działalności gospodarczej, jaką była ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>3</sup>, wyznaczała pewien zakres relacji pomiędzy państwem a podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą<sup>4</sup>. Biorąc pod uwagę zakres ówczesnych ram wyznaczających zasady prowadzenia działalności gospodarczej, interakcja pomiędzy

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162 ze zm.), dalej: Prawo przedsiębiorców.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324) – tzw. ustawa Wilczka od nazwiska autora jej projektu, ministra przemysłu M. Wilczka.

<sup>4</sup> Np. art. 3 – weryfikacja przez organy administracji publicznej spełniania warunków prowadzenia działalności związanych m.in. z przepisami budowlanymi, sanitarnymi, przeciwpożarowymi czy dotyczących ochrony środowiska, lub art. 14 w zakresie działalności organów ewidencyjnych w postępowaniu rejestrowym.

przedsiębiorcami a organami administracji publicznej była relatywnie nieduża. Pozwalało to na kształtowanie relacji państwo–przedsiębiorca na podstawie ogólnych zasad prawa<sup>5</sup>.

Należy zauważyć, że stan względnie niedużej interakcji pomiędzy państwem a przedsiębiorcami nie trwał długo. W kolejnych latach ustawodawca wprowadzał nowe rozwiązania prawne, w których wyznaczano kolejne obowiązki przedsiębiorców. W konsekwencji wzrost obowiązków administracyjnych przyczyniał się do zwiększania interakcji pomiędzy państwem a przedsiębiorcami. Zwiększenie ilości przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności obserwujemy do dzisiaj. Przyczyn tego zjawiska jest co najmniej kilka. Do najważniejszych należy zaliczyć dwie grupy. Pierwszą są zjawiska o charakterze technicznym, np. postęp techniczny (w tym cyfryzacja) czy związana z nim globalizacja. Druga grupa to zjawiska wynikające z czynników gospodarczych i politycznych, np. przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, kryzys finansowy z 2008 r. czy wojna w Ukrainie. Zjawiska te są rozłożone w czasie, podobnie jak wzrost obowiązków przedsiębiorców.

Wskazane zjawiska przełożyły się na uregulowanie wielu obszarów wpływających na zasady prowadzenia działalności gospodarczej, w których organy administracji publicznej otrzymały określone prawa i obowiązki. W konsekwencji organy te wchodzi w interakcję z przedsiębiorstwami, weryfikując np., czy określone obowiązki są przez przedsiębiorców realizowane zgodnie z prawem. Do takich obszarów można zaliczyć m.in. obowiązki podatkowe przedsiębiorców, reguły udzielania pomocy publicznej<sup>6</sup>, prawo ochrony konkurencji<sup>7</sup> czy szczegółowe rozwiązania odnoszące się do poszczególnych podgałęzi gospodarki, np. Prawo bankowe<sup>8</sup> czy Prawo energetyczne<sup>9</sup>.

Wraz ze wzrostem roli organów administracji publicznej w prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorcy zaczęli zwracać uwagę na konieczność przyjęcia standardów wyznaczających organom administracji publicznej zakres ich działalności w odniesieniu do przedsiębiorców, np. w kwestii kontroli działalności gospodarczej. Ogólne zasady stosowania prawa publicznego zaczynały być niewystarczające. Aktem prawnym, który w istotny sposób wyznaczył podstawowe zasady współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a organami administra-

---

<sup>5</sup> Np. art. 13 ustawy Wilczka dotyczący postępowania ewidencyjnego wprost odnosił się do Kodeksu postępowania administracyjnego.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. 2004, nr 123, poz. 1291).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348).

cji publicznej, była ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Ustawodawca przyjął w niej zarówno ogólne wytyczne dotyczące tej współpracy, mające charakter klauzul generalnych wyznaczających organom administracji publicznej standardy działania (jednak niepociągające za sobą konkretnych uprawnień w stosunku do przedsiębiorców), jak i szczegółowe rozwiązania wyznaczające przedsiębiorcom skonkretyzowane prawa i obowiązki.

Przykładem ogólnych wytycznych są art. 8, 9 i 11 u.s.d.g., zgodnie z którymi:

- organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców,
- wykonując swoje zadania, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, właściwy organ działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy,
- organy administracji publicznej są zobowiązane do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki.

Wytyczne te stanowiły powielenie ogólnych zasad działania organów administracji publicznej wynikających m.in. z Konstytucji RP<sup>11</sup> i tak jak zasygnalizowano, *de facto* nie przekładały się na skonkretyzowane uprawnienia przedsiębiorców w relacjach z organami administracji publicznej. We wskazanej ustawie ustawodawca wyznaczył też skonkretyzowane narzędzia wpływające na bezpośrednie uprawnienia przedsiębiorców w relacjach z organami administracji publicznej. Z punktu widzenia przedsiębiorców istotniejszym uprawnieniem była możliwość skorzystania z interpretacji indywidualnej, która wynikała art. 10, a także reguły dotyczące granic kontroli przedsiębiorców przez organy administracji publicznej (rozdział 5 ustawy). Uprawnienia te bowiem – w przeciwieństwie do wskazanych wcześniej ogólnych zasad określonych w art. 8, 9 i 11 u.s.d.g. – przekładały się bezpośrednio na korzyści dla zindywidualizowanych przedsiębiorców w konkretnych sytuacjach, np. ograniczenia zakresu kontroli danego przedsiębiorcy.

Wskazana problematyka interakcji pomiędzy państwem a przedsiębiorcami ma charakter poglądowy i stanowi punkt wyjścia do dalszych rozszerzonych analiz. Należy zauważyć bowiem, że wraz z rozwojem gospodarczym przybywała znaczna ilość regulacji administracyjnych wyznaczających zasady interakcji

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807), dalej: u.s.d.g.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP. Zasada praworządności i zasada legalizmu – art. 7 Konstytucji RP. M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 7 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

organów administracji publicznej z przedsiębiorcami w skonkretyzowanych gałęziach gospodarki, np. Prawo bankowe, Prawo energetyczne, Prawo farmaceutyczne czy Prawo lotnicze.

Zasygnalizowana znacząca ilość przepisów regulujących zasady działalności gospodarczej, a także często ich ograniczona przejrzystość były przyczynkiem do istotnych zmian prawa gospodarczego publicznego. W 2018 r. uchwalone zostało Prawo przedsiębiorców, którego nadrzędnym celem było kompleksowe uporządkowanie rozwiązań prawnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z uwagi na fakt, że założeniem tej ustawy było unikanie nadmiernego przeregulowania tego zasadniczego w tej dziedzinie aktu prawnego, projektodawca doszedł do wniosku, że nowelizowanie u.s.d.g. w tym kierunku byłoby kontrproduktywne. Ewentualne zmiany w u.s.d.g. musiałyby być bowiem bardzo liczne oraz naruszałyby konstrukcję oraz spójność tej ustawy i tak w przeszłości nowelizowanej już kilkadziesiąt razy.

Zgodnie z uzasadnieniem do tej ustawy miała ona na celu w sposób całościowy i spójny uregulować ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej w Polsce – tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmacniając gwarancje wolności i praw przedsiębiorców – zmniejszyć ryzyko biznesowe oraz zwiększyć chęć przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym także ich chęć do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją innowacyjnych<sup>12</sup>. Istotnym celem nowej ustawy było również zwiększenie pewności prawa wśród przedsiębiorców oraz ich bezpieczeństwo prawne, czemu miały służyć przewidziane w ustawie instytucje prawne, takie jak: zasady ogólne prawa gospodarczego, interpretacje indywidualne, objaśnienia prawne czy utrwalona praktyka interpretacyjna, a także określenie zasad opracowywania aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego. Wskazane zmiany wynikały z postulatów środowiska przedsiębiorców. Dostrzegli oni, że niestabilne otoczenie prawne stanowi dla nich jedno z najważniejszych utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>13</sup>.

Wskazane zasady ogólne miały za zadanie dostarczyć organom administracji publicznej swoistych dyrektyw interpretacyjnych, w konsekwencji czego organy te miały w relacjach z przedsiębiorcą stosować prawo tak, aby uwzględniać m.in. zasadę swobody wykonywania działalności gospodarczej. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślał fundamentalne znaczenie regulowanych zasad, do których zaliczył:

- zasadę wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców (art. 2 Prawa przedsiębiorców),

---

<sup>12</sup> Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk VIII.2051.

<sup>13</sup> A. Skowrońska, A. Tarnawa, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2021, s. 18.

- zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę przyjaznej interpretacji przepisów – *in dubio pro libertate* (art. 11 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa (art. 13 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę pewności prawa (art. 14 Prawa przedsiębiorców),
- zasadę udzielania informacji (art. 15 Prawa przedsiębiorców)<sup>14</sup>.

Co ważne, ustawodawca słusznie dostrzegł, że wskazane zasady wynikają z przepisów Konstytucji RP, niemniej podkreślono, że jednak wyraźne uregulowanie tych zasad w Prawie przedsiębiorców ma swoje uzasadnienie. Wskazano, że po pierwsze, niektóre z tych zasad nie są zapisane w przepisach Konstytucji RP *expressis verbis* i zostały one wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny dopiero w drodze twórczej interpretacji m.in. klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (np. zasada przyjaznej interpretacji przepisów, zasady pogłębiania zaufania, zasady pewności prawa). W takiej sytuacji zasady te nie zawsze są dobrze znane wszystkim podmiotom prawa, ich szczegółowa treść, zakres oraz konsekwencje prawne mogą budzić w praktyce rozmaite wątpliwości. Po drugie, wyraźne zakotwiczenie wymienionych wyżej zasad w ustawie stanowi dodatkowe zwrócenie uwagi organom władzy publicznej, że w ich relacjach z przedsiębiorcami zasady te mają pełną moc wiążącą i muszą być bezwzględnie przestrzegane, gdyż nie są one jedynie normami programowymi Konstytucji RP lub niewiązącymi apelami. Zasady te są normami prawnymi *par excellence* i muszą być przez organy władzy publicznej respektowane tak samo jak wszystkie pozostałe normy prawne zawarte w ustawie. Po trzecie, omawiane zasady zostały przystosowane treściowo do stosunków związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej. Zostały też dostosowane merytorycznie do specyfiki spraw związanych z działalnością gospodarczą, wyraźnie widocznej na tle pozostałych kategorii spraw z zakresu administracji publicznej. Po czwarte, przepisy ustawy formułujące omawiane zasady pozwalają na określone odstępstwa od tych zasad w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2 Prawa

---

<sup>14</sup> L. Bielecki i in., *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 90–105.

przedsiębiorców). To zaś wzbogaca treść tychże zasad w porównaniu z treścią dającą się wywieść z samych tylko przepisów Konstytucji RP<sup>15</sup>.

Jako *ad vocem* w odniesieniu do argumentów autorów ustawy warto zauważyć, że standardy wyznaczające relacje pomiędzy organami administracji publicznej a stronami postępowania administracyjnego (w tym przedsiębiorcami) wyznacza np. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. Jako przykład można podać art. 7a § 1 tego aktu prawnego, zgodnie z którym jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Zatem część przytoczonych zasad Prawa przedsiębiorców powieliła normy będące już w systemie prawnym.

Po analizie wskazanych rozwiązań prawnych wyznaczających relację pomiędzy przepisami prawa gospodarczego publicznego warto zestawić je z praktyką gospodarczą. Należy bowiem zauważyć, że w przytoczonych przepisach wyznaczających zasady stosowania prawa gospodarczego w stosunku do przedsiębiorców przewidziano wyjątki odnoszące się w szczególności do ważnego interesu publicznego<sup>17</sup>. Pojęcie *interes publiczny* od dawna zajmuje szczególne miejsce w dogmatyce prawa (w szczególności prawa administracyjnego). Z uwagi na jego znaczenie powstało co najmniej kilka rodzajów koncepcji (często odmiennych) rozumienia tego terminu. Sygnalizując jedynie tę problematykę, warto zaznaczyć, że jedna z koncepcji zakłada związanie interesu publicznego z wartościami (koncepcja aksjologiczna). Zgodnie z nią interes publiczny stanowi normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek. Jest też granicą dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w wolności obywateli, a z punktu widzenia obywateli stanowi granicę swobody działalności jednostek<sup>18</sup>. Inna koncepcja interesu publicznego odnosi się do celów (koncepcja prakseologiczna). W jej ramach podstawą dookreślenia interesu jest kategoria celu. Kolejny rodzaj koncepcji wiąże natomiast interes publiczny

---

<sup>15</sup> Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk VIII.2051.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz. 775.).

<sup>17</sup> Zarówno w art. 10 ust. 3, jaki i w art. 11 ust. 2 Prawa przedsiębiorców ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od omawianych ogólnych interpretacyjnych, gdy wymaga tego ważny interes publiczny.

<sup>18</sup> R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5, s. 12–21.

z potrzebami. Podstawą interesu mogą być potrzeby lub zbiór potrzeb<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę trudność w określeniu granic klauzuli generalnej ważnego interesu publicznego, powstaje pytanie, czy organy administracji publicznej nie odstępują od przyjętych standardów wyznaczających ich relację z przedsiębiorcami, rozszerzająco traktując klauzulę interesu publicznego.

Punktem wyjścia badania praktyki stosowania przepisów wyznaczających zasady relacji pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami powinna być ocena tych relacji przez przedsiębiorców. Identyfikacja barier utrudniających wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców jest jednym z najistotniejszych obszarów badania stanu przedsiębiorczości, publikowane są zatem liczne badania i analizy w tym obszarze. W wielu badaniach dotyczących tej kwestii zauważalny jest problem relacji przedsiębiorców z organami administracji publicznej. Jako przykład można wskazać raport z badania ilościowego *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce* przygotowany dla Związku Przedsiębiorców i Pracodawców przez Maison & Partners w 2019 r. Zgodnie z nim nadmiar obowiązków biurokratycznych był trzecim największym problemem polskich przedsiębiorców, po wysokich podatkach i kosztach pracy. Wskazało nań 44% badanych<sup>20</sup>. W badaniu opublikowanym w 2023 r. problem ten sygnalizowało już 49% badanych przedsiębiorców. Dodatkowo 51% badanych za istotną trudność uznawało niestabilność prawa<sup>21</sup>. Podobne wnioski wynikają z raportów m.in. Pracodawców RP<sup>22</sup> czy Grant Thornton<sup>23</sup> oraz innych instytucji zrzeszających przedsiębiorców.

Na potrzeby nierniejszego opracowania przeprowadzono dwa badania dotyczące praktyki stosowania przepisów wyznaczających zasady relacji pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Pierwsze badanie opierało się na analizie dziesięciu wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w których pojawiał się argument odnoszący się do stosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy lub zasady przyjaznej interpretacji przepisów. Celem tego badania było zidentyfikowanie, czy organy stosujące prawo uwzględniają omawiane zasady Prawa przedsiębiorców.

Jako przykład odstąpienia od zasady rozstrzygnięcia na korzyść przedsiębiorcy można wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczeci-

---

<sup>19</sup> E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Public Interest Clause in Public Administration Activity*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. LXIII, nr 2.

<sup>20</sup> [https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP\\_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82al.n o%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf](https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82al.n o%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf) (15.11.2023).

<sup>21</sup> [https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2023/03/MP\\_Bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gosp odarczej-w-Polsce\\_2023.pdf](https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2023/03/MP_Bariery-prowadzenia-dzialalnosci-gosp odarczej-w-Polsce_2023.pdf) (15.11.2023).

<sup>22</sup> <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedyncze-1.pdf> (15.11.2023).

<sup>23</sup> <https://barometrprawa.pl/#barometr> (15.11.2023).



nie z dnia 24 czerwca 2021 r. (sygn. I SA/Sz 329/21). W sprawie tej przedsiębiorca zarzucał w skardze na decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego naruszenie przepisów postępowania w sposób mający wpływ na wynik sprawy, przez dokonanie rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych i faktycznych na niekorzyść skarżącej spółki i w sprzeczności z wydaną interpretacją ogólną Ministra Finansów. Zdaniem Sądu w sprawie nie doszło jednak do naruszenia ustawy, ponieważ nakaz rozstrzygnięcia na korzyść podatnika niedających się usunąć wątpliwości nie dotyczy m.in. niedostatków w zakresie ustaleń stanu faktycznego, który podlega ustaleniu, zgodnie z zasadami reguł postępowania.

W innej badanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 listopada 2020 r. (sygn. IV SA/Wa 1666/20) argumentuje, że nie dopatrywał się również naruszenia przepisów nakazujących w przypadku wątpliwości co do interpretacji normy prawnej rozstrzygnięcie ich na korzyść strony postępowania. Uznał, że przepisy te nie wyłączają prawa do interpretowania, dokonywania wykładni norm prawnych. W przepisach tych nie chodzi bowiem o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, ale o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni wciąż pozostają co najmniej dwa równie uprawnione sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny).

Analiza innych wyroków pozwala stwierdzić że we wszystkich sprawach argument zasadności stosowania omawianych zasad przedstawiany był przez przedsiębiorców, w ocenie których organ administracji publicznej nie uwzględnił ich w danej sprawie. W sześciu z dziesięciu wyroków sąd oddalił skargę przedsiębiorcy, w tym w trzech sprawach bezpośrednio wskazał, że nie mają zastosowania powoływane zasady (w tym sprawy opisane powyżej). W czterech z dziesięciu spraw sąd uznał skargę przedsiębiorcy, jednak w żadnej ze spraw podstawą uznania skargi nie było bezpośrednio zastosowanie tych zasad. We wszystkich z wymienionych spraw argument odnoszący się do zasadności stosowania omawianych zasad miał jedynie charakter pomocniczy.

Na bazie analizy przytoczonych wyroków można stwierdzić, że sądy w praktyce stosowania prawa wykorzystują zróżnicowane narzędzia rekonstruowania stanu faktycznego czy wykładani, w ramach których uznają, iż wątpliwości przedstawiane przez przedsiębiorców nie wyczerpują przesłanek uzasadniających dokonanie rozstrzygnięcia na ich korzyść. Oznacza to, że w sprawach wybranych dla próby badawczej zasady Prawa przedsiębiorców określające relacje pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, odnoszące się w szczególności do tzw. przyjaznej interpretacji przepisów, w praktyce nie były stosowane.

Drugie badanie w tym zakresie miało charakter jakościowy i oparte zostało na ośmiu anonimowych wywiadach pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami przedsiębiorców, stowarzyszeń zrzeszających przedsiębiorców oraz

organów administracji publicznej<sup>24</sup>. Należy podkreślić że z uwagi na zakres oddziaływania przepisów prawa gospodarczego badanie ilościowe musiałyby się oprzeć na dużej próbie reprezentatywnych przedsiębiorców, dlatego biorąc pod uwagę skalę badania, zdecydowano się na przeprowadzenie badania jakościowego, którego celem jest identyfikacja wybranych obszarów dotyczących relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcami. Badania ilościowe będą natomiast przedmiotem dalszych prac autora. Dobór próby badań jakościowych wynikał z konieczności uwzględniania zarówno opinii organów stosujących prawo, jak i adresatów norm pranych (przedsiębiorców)<sup>25</sup>. Wyniki badania przedstawia się jednoznacznie – żadna z osób objętych badaniem nie zauważyła zmiany w zasadach stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej po wejściu w życie Prawa przedsiębiorców. Połowa z badanych osób nie wiedziała nawet, iż w Prawie przedsiębiorców ustawodawca przewidział rozwiązania polegające na przyjęciu dyrektyw interpretacyjnych dla organów administracji publicznej. Zaledwie dwie osoby odpowiedziały, że w ich praktyce spotkały się w relacjach z organami administracji publicznej z odwołaniem się do zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy lub zasady przyjaznej interpretacji przepisów. Tylko trzech badanych stwierdziło, że w praktyce zawodowej spotkali się ze stosowaniem wykładni funkcjonalnej przez organy administracji publicznej. Wywiad pogłębiony przeprowadzony w ramach badania potwierdził, że wprowadzone do Prawa przedsiębiorców takie zasady, jak domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, rozstrzyganie wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy czy przyjazna interpretacja przepisów, w praktyce stosowane są w bardzo ograniczonym zakresie. Oznacza to, że przechodząc do dalszych badań tego zagadnienia, można postawić tezę, iż wprowadzenie w Prawie przedsiębiorców zasad ogólnych wyznaczających zasady interakcji relacji pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami nie wpłynęło na praktykę stosowania przez organy administracji publicznej przepisów prawa gospodarczego. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że zasadne będzie

---

<sup>24</sup> W ramach badania zadane zostały pytania w trzech głównych grupach: 1) czy ankietowany wie o wprowadzeniu w Prawie przedsiębiorców zasad ogólnych wyznaczających relacje pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami; 2) czy w praktyce gospodarczej spotkał się ze stosowaniem poszczególnych zasad oraz 3) funkcjonalną wykładnią przepisów prawa gospodarczego uwzględniającą proprzedsiębiorczy charakter relacji pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami.

<sup>25</sup> Do próby badawczej zakwalifikowano czterech przedsiębiorców, trzech przedstawicieli organów administracji publicznej oraz jednego przedstawiciela stowarzyszeń zrzeszających przedsiębiorców. Celem wywiadu było zbadanie świadomości prawnej badanych w zakresie zmian przepisów regulujących zasady określające interakcje pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Badanie to stanowi punkt wyjścia do dalszych pogłębionych analiz w tym zakresie.

przeprowadzenie dalszych badań o charakterze ilościowym, pozwalających na odpowiednio dobranej próbie potwierdzić wskazane wnioski.

## Podsumowanie

Przechodząc do podsumowania przedstawionych analiz, należy jednoznacznie zaznaczyć, że z uwagi na rozszerzający się zakres regulacji wyznaczających przedsiębiorcom zasady prowadzenia działalności gospodarczej interakcje pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami są coraz częstsze. W związku z powyższym ustawodawca przyjął, iż zasadne jest wyznaczenie standardów dotyczących relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcą. Znalazły się one już w u.s.d.g. z 2004 r. i miały charakter klauzul generalnych oraz określały wytyczne dla organów administracji publicznej (np. zasada wspierania rozwoju przedsiębiorczości, zasada wykonywania zadań w zakresie nadzoru i kontroli, na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy, czy zasada załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki) i wyznaczały skonkretyzowane prawa dla przedsiębiorców (np. interpretacja indywidualna czy ograniczenia kontroli przedsiębiorców).

Wskazane standardy ewoluowały w czasie, a z legislacyjnego punktu widzenia najistotniejszą zmianą w ostatnich latach, która miała się przyczynić do znacznego poprawienia relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcą, było uchwalenie Prawa przedsiębiorców. W ustawie tej ustawodawca przyjął szereg rozwiązań, których celem było m.in. zwiększenie pewności prawnej prowadzenia działalności gospodarczej.

Po przeprowadzeniu analizy można stwierdzić, że w praktyce stosowania prawa sądy oraz organy administracji publicznej wykorzystują zróżnicowane narzędzia rekonstruowania stanu faktycznego czy wykładani, w ramach których uznają, iż wątpliwości przedstawiane przez przedsiębiorców nie wyczerpują przesłanek uzasadniających dokonanie rozstrzygnięcia na ich korzyść. Oznacza to, że w sprawach wybranych dla próby badawczej zasady Prawa przedsiębiorców określające relacje pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, odnoszące się w szczególności do tzw. przyjaznej interpretacji przepisów, w praktyce nie były stosowane. Można zatem stwierdzić, że praktyka gospodarcza pokazała jednak, iż przedsiębiorcy nie dostrzegli istotnej zmiany jakościowej w zakresie stosowania prawa gospodarczego przez organy administracji publicznej. Niemniej należy podkreślić, że przedstawione zasady<sup>26</sup> (abs-

---

<sup>26</sup> Zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców; zasada, „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”; zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy; zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy; zasada przyjaznej interpretacji przepisów – *in dubio pro libertate*; zasada pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności

trahując od ich źródła normatywnego – Prawa przedsiębiorców czy ogólnych zasad prawa administracyjnego albo standardów konstytucyjnych) powinny stanowić punkt odniesienia przy kształtowaniu relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcami.

## Bibliografia

- Bidziński M., *Prawo gospodarcze - zagadnienia wybrane*, Warszawa 2016.
- Bielecki L. i in., *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5.
- Dobaczewska A., Powałowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Duniewska Z., Hauser R., Jaśkowska M., Matczak M., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Florczak-Wątor M., komentarz do art. 7 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Public Interest Clause in Public Administration Activity*, „Annales Universitat is Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. LXIII, nr 2.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Matczak M., *Summa iniuria – o błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Ostrowska M., *Dynamika procesów gospodarczych w skali mikro a problem nierówności społecznych w państwach BRICS*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47(3).
- Skowrońska A., Tarnawa A., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2021.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Zubik M., Sokolewicz W., komentarz do art. 7 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

## Streszczenie

Z uwagi na znaczącą dynamikę procesów gospodarczych bezpośrednio wpływających na zasady wykonywania działalności gospodarczej ustawodawca aktywnie dostosowuje otoczenie prawne przedsiębiorców do zmieniających się okoliczności. Zmiany przepisów, polegające w szczególności na rozszerzaniu obowiązków przedsiębiorcy, stanowią przyczynek do co raz częstszych interakcji pomiędzy państwem (w szczególności organami administracji publicznej) a przedsiębiorcą. Przedmiotem opracowania jest ocena szeroko rozumianych relacji pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, które wynikają z przyjętych obecnie przepisów prawnych. Ramy prawne tych relacji wyznaczone są w różnych aktach prawnych. W ostatnich latach szczególne znaczenie w określeniu zasad współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami nadano ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Jednym z nadrzędnych jej celów było zwiększenie pewności prawnej przedsiębiorców m.in. po-

---

i równego traktowania; zasada odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa; zasada pewności prawa; zasada udzielania informacji.

przez uporządkowanie zasad działalności organów administracji publicznej w odniesieniu do przedsiębiorców. Dlatego na potrzeby opracowania przeanalizowane zostały przyczyny i skutki rozszerzenia zakresu relacji pomiędzy państwem a przedsiębiorcą, a także wpływ regulacji dotyczących standardów działania administracji publicznej – w szczególności Prawa przedsiębiorców – na praktykę działalności organów publicznych.

*Słowa kluczowe:* prawo przedsiębiorców, administracja publiczna, relacje państwo–przedsiębiorca

## **PRINCIPLES DETERMINING THE RELATIONS BETWEEN THE STATE AND ENTREPRENEURS UNDER THE LAW OF ENTREPRENEURS ACT – SELECTED ASPECTS**

### **Summary**

Due to the significant dynamics of economic processes directly affecting the principles of conducting business activity, the legislator actively adjusts the legal environment of entrepreneurs to changing circumstances. Amendments to regulations, consisting in particular in extending the obligations of the entrepreneur, contribute to the more and more frequent interactions between the state (in particular public administration bodies) and the entrepreneur. The subject of the study is the assessment of broadly understood relations between public administration and entrepreneurs, which result from the currently adopted legal framework. The legal framework for these relations is set out in various legal acts. In recent years, the Act of 6 March 2018, Entrepreneurs' Law, has been given particular importance in defining the principles of cooperation between public administration authorities and entrepreneurs. One of its overarching goals was to increase the legal certainty of entrepreneurs, including by organizing the principles of operation of public administration bodies in relation to entrepreneurs. Therefore, for the purposes of the study, the causes and effects of extending the scope of relations between the state and the entrepreneur were analyzed, and the impact of regulations on the standards of public administration operation – in particular the Law of Entrepreneurs – on the practice of public authorities' operation was analyzed.

*Keywords:* entrepreneurs law, public administration, state–entrepreneur relations