

Działalność gospodarcza i ochrona praw przedsiębiorców w świetle regulacji Konstytucji Biznesu

Streszczenie

Niniejsza publikacja rozważa kluczowe w prawie gospodarczym gwarancje praw przedsiębiorców regulowanych treścią pakietu ustaw tworzących tzw. Konstytucję Biznesu.

Punktem wyjścia jest jednakże ulokowanie zarówno działalności gospodarczej, jak i społecznej gospodarki rynkowej w regulacjach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzonych z niej podstawowych zasad, praw i wolności, stanowiących podstawę swobodnego podejmowania tej działalności.

Wydawało się również konieczne odniesienie się do ogólnego pojęcia zarówno działalności gospodarczej, jak i różnych definicji określonych przez ustawodawcę, w zależności od stosowanego aktu normatywnego, celem szerszego zrozumienia podmiotowości uczestników prawa gospodarczego.

Powyższe w konsekwencji pozwoliło na szerokie wyeksponowanie zasad i praw prowadzenia działalności gospodarczej gwarantowanych w ustawie – Prawo przedsiębiorców i wynikających z nich konsekwencji.

Szczegółowej ocenie poddano również instytucję Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jako dodatkowego elementu zapewniania ochrony praw przedsiębiorców w obrocie gospodarczym i w relacjach z organami administracji publicznej.

Słowa kluczowe: prawo, prawo gospodarcze, bezpieczeństwo gospodarcze, ochrona praw przedsiębiorców, organy ochrony praw, zasady prawa, prawo podatkowe

Uwagi wstępne

W systemie prawa każdego państwa szczególną uwagę zwraca się na normy – zasady, które mają swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w najwyższym akcie prawnym, a więc w konstytucji. Tak jest również i w Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, która do najważniejszych zasad wyznaczających podstawy porządku prawnego w gospodarce zalicza: zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę legalizmu oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej².

Społeczna gospodarka rynkowa stanowi formę gospodarki, która rozwinęła się w Niemczech Zachodnich po II wojnie światowej i w założeniu stanowi połączenie gospodarki rynkowej i dużego zabezpieczenia socjalnego pracowników. Według tej koncepcji polityka gospodarcza powinna służyć realizacji celów o charakterze ogólnospołecznym oraz zagwarantować zabezpieczenia socjalne, tak, aby zmniejszyć ryzyko utraty środków do życia przez obywateli. Bezpośrednim celem społecznej gospodarki rynkowej jest zapewnienie pełnego zatrudnienia, wspieranie regionalnej mobilności siły roboczej (walka z bezrobociem strukturalnym), ochrona pracy przez regulacje stosunku pracy między pracodawcą a pracownikiem, poprawa na rzecz sprawiedliwego podziału dochodu narodowego, przy jednoczesnej dbałości o wzrost wydajności w gospodarce³.

Społeczna gospodarka rynkowa zaczęła być wprowadzana w Polsce przez przepisy prawne od 1989 r. Reformy podjęte tego roku konieczne były z wielu względów i mimo zmiany sytuacji wewnętrznej prowadzone są do dnia dzisiejszego. Potrzeba zmian wynikała nie tylko z uwarunkowań społeczno-gospodarczych, ale także z przesłanek teoretycznych. W teorii i praktyce udowodniono już po II wojnie światowej przewagę gospodarki opartej na prawach ekonomicznych, czyli rynkowego modelu gospodarczego, nad systemami, w których odrzucono prawo ekonomiczne, a centrum polityczne bezpośrednio ingeruje w procesy gospodarcze⁴.

Zasady i źródło społecznej gospodarki rynkowej zapisane zostały w art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którego brzmieniem: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Celem społecznej gospodarki rynkowej jest bezpieczeństwo społeczne, sprawiedliwość społeczna, w tym system pomocy społecznej oraz gwarancje pełnego zatrudnienia⁵.

Zasada ta, poza wyżej już wymienionymi celami charakteryzuje się również tym, że zapewnione jest działanie w państwie praw rynku oraz wolnorynkowych

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

² M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 2.

³ *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczna_gospodarka_rynkowa [dostęp: 31.07.2019].

⁴ J. Olszewski, *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2016, s. XXI.

⁵ C. Kosiowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999, s. 70.

mechanizmów, istnieje gwarancja wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz swoboda tworzenia podmiotów gospodarczych, a także ochrona własności prywatnej. Istnieje także gwarancja swobody obrotu towarami, kapitałem, siłą roboczą, dewizami, swoboda kształtowania cen i swoboda kształtowania treści umów.

O ile podstawowym źródłem prawa dla społecznej gospodarki rynkowej jest art. 20 Konstytucji RP, to jednak nie jest to jedyna w tym zakresie regulacja w ramach tego aktu ustrojowego. Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej jest istotnie uzupełniane o podstawowe prawa i wolności, które zostały przez ustrojodawcę wyrażone w innych jednostkach redakcyjnych tego aktu, a które to dotyczą podstawowych założeń budowy ustroju Rzeczypospolitej.

Punktem wyjścia jest wyrażona w art. 4 **zasada suwerenności narodu** jako podstawa państwa demokratycznego. Stanowi ona o tym, że najwyższym źródłem władzy jest naród, a organy państwowe pełnią swoje funkcje wyłącznie z jego przyzwolenia.

Rozwinięciem tej gwarancji jest **zasada demokratycznego państwa prawnego**, o której stanowią art. 2 i 7, zgodnie z którymi organy władzy państwowej działają zgodnie z prawem i w ramach prawa. Stoją one na straży przestrzegania prawa, natomiast tworzone przez ustawodawcę prawo winno być sprawiedliwe, a jego reguły dostatecznie jasne i przejrzyste.

Z kolei art. 10 Konstytucji jest kolejną kontynuacją zasady państwa demokratycznego, wyrażający **zasadę trójpodziału władzy** (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Każda z nich, sprawuje swoje funkcje samodzielnie, a to oznacza, że żadna z nich nie ma charakteru pomocniczego czy też kontrolnego nad pozostałymi władzami. Wszystkie muszą działać względem siebie komplementarnie.

Zasada pluralizmu społecznego, politycznego i gospodarczego, o której stanowią art. 11 i 12 Konstytucji jest gwarancją wolności tworzenia partii politycznych oraz stowarzyszeń, wolności zakładania oraz przynależności do związków zawodowych, fundacji czy też ruchów o charakterze obywatelskim. Gwarantuje również wolność przekonań społecznych i politycznych, a w konsekwencji, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Zasada równości obywateli – także w aspekcie nakładania na nich obowiązków daninowych – wynika z art. 32 Konstytucji RP stanowiącego, że wszyscy są wobec prawa równi i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁶.

⁶ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 575.

Powyżej zaprezentowany konstytucyjny porządek prawny, stanowi tym samym punkt wyjścia do podjętych rozważań w zakresie oceny pozycji przedsiębiorcy w ogólnym prawie gospodarczym, jak i poziomu tej ochrony w regulacjach ustawowych.

1. Istota działalności gospodarczej

Gospodarka to obszar, w którym podejmowanych jest olbrzymia ilość przedsięwzięć gospodarczych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Jest to całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług, a także ogół zakładów wytwórczych danego kraju lub dana dziedzina wytwórczości.

Gospodarka definiowana jest również jako całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług, a także stanowi ona ogół zakładów wytwórczych danego kraju lub danej dziedziny wytwórczości. Gospodarka to również dysponowanie i zarządzanie czymś⁷.

Jest to także całokształt działalności gospodarczej prowadzonej w danym regionie (gospodarka regionalna), kraju (gospodarka narodowa) lub na całym świecie (gospodarka światowa), polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami ludności⁸, poprzez produkcję dóbr i usług oraz ich podział między członków społeczeństwa.

Z gospodarką ściśle wiąże się pojęcie działalności gospodarczej. W przepisach polskiego prawa gospodarczego, a także podatkowego definicja działalności gospodarczej nie jest jednakże jednolita. W zależności od zakresu normowania poszczególnych aktów prawnych, pojęcie działalności gospodarczej jest rozumiane nieco odmiennie, choć w zasadzie jest do siebie zbliżone.

Każdy dział prawa, co więcej, część ustaw w ramach tego samego działu prawa posługuje się odmienną definicją działalności gospodarczej. Stąd też tak ważne jest, aby odrębnie, dla każdej formy aktywności, sprawdzić i zweryfikować rodzaj podejmowanej czynności, czy są one uznawane jako działalność gospodarcza, a dany podmiot ją wykonujący za przedsiębiorcę.

Punktem wyjścia są jednakże regulacje Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁹, która wyraża konstytucyjną zasadę wolności działalności

⁷ *Słownik Języka Polskiego* PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/gospodarki.html> [dostęp: 27.12.2019].

⁸ *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka> [dostęp: 27.12.2019].

⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.

gospodarczej, a także inne zasady mające znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasady praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Uznaje ona, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, a jej postanowienia dążą do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniają potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji.

Ustawa ta reguluje pojęcie działalności gospodarczej w sposób bardzo prosty i w zasadzie czytelny, która to rozumiana jest jako „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”.

Aktualnie, nie są w niej wymienione żadne rodzaje działalności gospodarczej. Nowa definicja zbudowana jest wyłącznie w oparciu o cztery przesłanki konstytucyjne. Działalność gospodarcza jest to więc działalność zorganizowana, zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Przesłanka zorganizowania wydaje się, że nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Do spełnienia natomiast przesłanki zarobkowości działalności, wystarcza subiektywny zamiar osiągnięcia zysków, nawet, jeżeli obiektywnie dana działalność nie zawsze pozwoli na osiągnięcie dochodów. Nadto, aby uznać działalność gospodarczą za wykonywaną we własnym imieniu, podmiot ją organizujący musi ją wykonywać na swoją rzecz i ponosić odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte w związku z tą działalnością. Działalność wykonywana w sposób ciągły jest wykonywana regularnie i powtarzalnie, w pewnych stałych cyklach. Dlatego też, nie będzie działalnością gospodarczą działalność wykonywana jednorazowo lub okazjonalnie.

Inna definicja działalności gospodarczej została określona w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰ (dalej: u.O.p.), zgodnie, z którą za działalność gospodarczą uznaje się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet, gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność – do przedsiębiorców.

Tym samym, dla potrzeb prawa podatkowego definicja ta stanowi pewne rozwinięcie definicji określonej w ustawie – Prawo przedsiębiorców.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

Jeszcze inna, a zarazem bardziej szczegółowa definicja działalności gospodarczej została określona w Ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹¹ (dalej: u.p.t.u.). Określa ona, że jest to wszelka działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Ponadto, w jej rozumieniu, działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

Podobnie działalność gospodarczą definiuje Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹² (dalej: u.PIT), która poszerza jej zakres o pozarolniczą działalność gospodarczą. Obie z nich oznaczają działalność zarobkową wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych, która jest prowadzona we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-9.

Zabezpieczenie społeczne to obszar prawa, który posługuje się również właściwą dla tej regulacji definicją działalności gospodarczej, jako jednego z wielu tytułów do podlegania ubezpieczeniom społecznym.

W Ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹³ ustawodawca posłużył się odmiennym rozumieniem działalności gospodarczej poprzez w pierwszej kolejności umiejscowienie w niej podmiotu ją wykonującego. Uznaje się za niego osobę prowadzącą pozarolniczą działalność na podstawie przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, twórcę i artystę, osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Powyższe, szeroko rozumiane pojęcie działalności gospodarczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej, regulowane treścią wielu aktów prawnych, stanowi o pewnym niezdecydowaniu ustawodawcy, co do ich elementarnych przesłanek. Wskazać należy, że aktywność podmiotów w gospodarce może składać

¹¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.

się z wielu czynników ją definiujących, to jednak obiektywnie rzecz ujmując nie sposób zrozumieć tak szerokiego spektrum, w świetle, którego konieczne było selekcjonowanie tych przejawów aktywności gospodarczej w zależności od gałęzi prawa, w której się ona przejawia.

W świetle powyższego jawi się pewna refleksja, a mianowicie, skoro działalność gospodarcza to kryterium obiektywne i niezależne od postrzegania jej przez podmiot ją wykonujący, znaczenie definicji działalności gospodarczej powinno zostać określone (zdefiniowane) w jednym akcie prawa gospodarczego, a nieuszczegółowiane w poszczególnych postanowieniach ustawowych w zależności od sensu i celu przyjętych regulacji.

Postulat ten odnosi się przecież do czytelności i jednoznaczności postanowień prawa, które to niestety, w aktualnym stanie, coraz trudniej odczytywać i odkodowywać, a w konsekwencji i właściwie stosować zgodnie z przyjętą intencją ustawodawcy.

2. Przedsiębiorca i przedsiębiorstwo

Kontekst powyższych definicji działalności gospodarczej czy też pozarolniczej działalności gospodarczej jest ściśle powiązany z identyfikowaniem podmiotów tę działalność wykonujących. Nie można prowadzić tej działalności w oderwaniu od jej uczestników, bowiem przedmiotowy zakres tej aktywności, jest z nimi ściśle powiązany.

Pojęcie **przedsiębiorcy** jest pojęciem ogólnym, używanym w wielu płaszczyznach, także w języku potocznym. Stąd też przepisy zarówno prawa publicznego, jak i prawa prywatnego posługują się tym pojęciem nieco odmiennie.

Przedsiębiorcę w szerokim rozumieniu prawa cywilnego zdefiniowano w art. 43¹ Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁴ (dalej: K.c.), zgodnie z którym jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

Z kolei w art. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców odnajdujemy definicję zbliżoną do ujęcia kodeksowego. W rozumieniu tego przepisu, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Pojawia się w niej jednakże pewne uszczegółowienie poprzez ujęcie w jej zakresie przedsiębiorców będących wspólnikami spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

W tym też miejscu należy poczynić istotne zastrzeżenie, iż stosunek zobowiązaniowy, jakim jest umowa spółki (spółka cywilna), nie stanowi odrębnego podmiotu w przestrzeni gospodarczej, a wyłącznie podmiotowość tą przypisuje się tylko jej wspólnikom. Każdy z nich jest odrębnym przedsiębiorcą w ramach podjętego przedsięwzięcia gospodarczego.

Wyjątek w tym zakresie stanowią przepisy prawa podatkowego, a także regulacje w zakresie zabezpieczenia społecznego. Pierwsze z nich dotyczą kwalifikowania spółki cywilnej jako podmiotu, któremu przypisuje się podmiotowość podatkową, a dotyczy to opodatkowania p.t.u. Jeżeli spełnione zostaną przesłanki ustawowe (wyłączenie podmiotowe lub przedmiotowe)¹⁵, to mimo tego, że spółkę cywilną tworzą niezależne podmioty uznawane za przedsiębiorców, to spółka cywilna dla potrzeb opodatkowania p.t.u. traktowana jest jako niezależny podatnik.

Podobnie spółka cywilna traktowana jest w obszarze pełnienia funkcji płatnika dla potrzeb ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Zatrudnienie co najmniej jednej osoby przez wspólników spółki cywilnej powoduje, że do pełnienia roli płatnika zobowiązana jest spółka cywilna, a nie poszczególni jej wspólnicy. Płatnikiem składek na wskazane wyżej ubezpieczenia jest wyłącznie spółka.

Zarówno z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i przedsiębiorcą wiąże się kolejne istotne pojęcie tej sfery aktywności, a jest nim pojęcie **przedsiębiorstwa**. W rozumieniu ekonomicznym, zgodnie z definicją Encyklopedii Zarządzania, przedsiębiorstwo stanowi jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność gospodarczą, wyodrębnioną prawnie, organizacyjnie, terytorialnie i ekonomicznie, obejmującą zasoby ludzkie, finansowe, zasoby materialne i niematerialne. Może prowadzić działalność handlową, usługową lub produkcyjną. Przedsiębiorstwo posiada zdolność do czynności prawnych, a jego ustrój i forma jest określona w danym systemie prawnym. Celem przedsiębiorstwa jest działalność przynosząca zyski ze sprzedaży produktów i usług¹⁶.

3. Bezpieczeństwo przedsiębiorców i Konstytucja Biznesu

Bezpieczeństwo przedsiębiorców rozumiane jest jako pozycja najbardziej efektywnego wykorzystywania zasobów w celu zapobiegania zagrożeniom i zapewnienia

¹⁵ Zwolnienie dla celów podatku od towarów i usług mające charakter podmiotowy jak i przedmiotowy zostały określone przepisami art. 43-77, art. 113 u.p.t.u. oraz rozporządzenia wykonawczego do ustawy.

¹⁶ *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Przedsi%C4%99biorstwo> [dostęp: 6.08.2019].

stabilnego i efektywnego funkcjonowania oraz wykorzystywania przedsiębiorstwa. Jednym z jego elementów jest również zapobieganie wewnętrznym i zewnętrznym negatywnym wpływom.

Istotne znaczenie mają również uwarunkowania ekonomiczne. Jakość bazy legislacyjnej, jakość podatkowa czy możliwości współpracy z wszelkimi rynkami. Głównym celem bezpieczeństwa przedsiębiorstw jest zapewnienie jego stabilnej i wydajnej pracy oraz wysokiego potencjału przyszłego rozwoju.

Dlatego zauważyć należy, iż bezpieczeństwo przedsiębiorczości jest różnokierunkowe, szeroki i istotny zakres ma natomiast gwarancja bezpiecznych stosunków społeczno-gospodarczych – w pełnym zakresie od państwa do obywateli¹⁷.

Niemal z całą pewnością można stwierdzić, że podmioty decydujące się na prowadzenie działalności gospodarczej w dozwolonej przez prawo formie stanowią dobro narodowe i są tym samym odzwierciedleniem miary wielkości gospodarki danego kraju. Funkcjonowanie tych podmiotów w przestrzeni gospodarczej wiąże się z pewnymi wymogami i uprawnieniami regulowanymi przez przepisy prawa, które składać się będą na pewien zespół reguł i zasad.

To wskazuje, że ustawodawca ma obowiązek stworzyć takie otoczenie prawne, które urzeczywistni realizację konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej i swobody w jej prowadzeniu.

Termin „wolność” jest definiowany jako niezależność od czynników zewnętrznych, możliwość podejmowania samodzielnych decyzji, funkcjonowanie bez narzucanych niezasadnie ograniczeń. A z nią ściśle jest związane poczucie bezpieczeństwa i pewności funkcjonowania w stabilnym środowisku czy też wyznaczonym obszarze.

Na szczególną uwagę zasługuje dokument zatytułowany „Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, który został przyjęty Uchwałą nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r.¹⁸ Postawiono w nim diagnozę, że Państwo nie stworzyło dotychczas przedsiębiorcom warunków do wzrostu, dlatego też wysoce pożądane są nowe rozwiązania, w obszarach, które są szczególnie ważne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jednym z nich jest nowa Konstytucja Biznesu, czyli pakiet ustaw, który całościowo reguluje zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

¹⁷ M. Słaby, *Bezpieczeństwo małych i mikroprzedsiębiorców w świetle nowej Konstytucji Biznesu - analiza i ocena nowych przepisów*, „Quality Production Improvement” 2018, nr 2(9), s. 173 i n.

¹⁸ *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 2.01.2020].

Rozwinięciem i operacjonalizacją Planu jest „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.¹⁹

Konstytucja Biznesu to wszechstronna modernizacja przepisów prawa gospodarczego, których celem jest polepszenie środowiska prawno-instytucjonalnego dla przedsiębiorców. Składający się na nią zestaw aktów normatywnych klarownie i zwięźle opisuje ustrój gospodarczy Polski w duchu wolności gospodarczej. Można przyjąć, że jest to „gospodarczy zbiór praw podstawowych” obejmujący zasady i gwarancje przysługujące przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w Polsce. Z założenia Konstytucja Biznesu ma przede wszystkim pomagać w stwarzaniu na nowo partnerskich relacji między przedsiębiorcami a przedstawicielami organów administracji publicznej.

Konstytucja Biznesu obowiązuje od 30 kwietnia 2018 roku, a w jej skład wchodzi następujące akty normatywne:

- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej²⁰,
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców²¹,
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy²²,
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²³.

Najważniejszą ustawą w ramach Konstytucji Biznesu jest ustawa Prawo przedsiębiorców, które określa kluczowe prawa przedsiębiorców i zasady prowadzenia działalności gospodarczej. To podstawowy akt prawa gospodarczego, w którego centrum jest przedsiębiorca i jego uprawnienia.

Jak wskazano wyżej, w sposób systemowy, jasno i zwięźle określa fundamenty ustroju gospodarczego Polski w duchu wolności działalności gospodarczej.

¹⁹ *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 2.01.2020].

²⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 650.

²¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 648 ze zm.

²² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1291 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1079 ze zm.

4. Swobody i zasady prowadzenia działalności gospodarczej

Swobody i zasady prowadzenia działalności gospodarczej stanowią kontynuację konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej i są w zasadzie jedne z najważniejszych gwarancji i praw „oferowanych” przedsiębiorcom w systemie prawa gospodarczego. Wiąże się to z tym, że prowadzenie działalności gospodarczej, o ile jest warunkowane regulacjami prawa i jej wykonywanie powinno, a wręcz musi mieścić się w jego granicach, to nie ulega wątpliwości, że każdy przejaw aktywności gospodarczej powinien się charakteryzować, jako niczym nieskrępowanym aktem woli.

W rzeczy samej, zasady i swobody działalności gospodarczej to obszar, w który nie powinna ingerować w ogóle sfera administracji publicznej, aby jej wykonywanie pozwalało na osiągnięcie celów i rezultatów, na które ta działalność jest nastawiona.

Same swobody gospodarcze nie mogą jednak kojarzyć się czy też być rozumiane jako wolność bez ograniczeń, oraz aktywność poza jakąkolwiek kontrolą organów administracji publicznej, bowiem bez tych społecznych elementów nadzoru, których celem jest przecież ochrona interesów państwa, a w konsekwencji jego obywateli, mogłaby one doprowadzić do wielu negatywnych zjawisk (np. nieuczciwej konkurencji, nieuczciwych praktyk rynkowych, oszustw gospodarczych, w tym podatkowych, wykorzystywania dominującej pozycji na rynku, a nawet wyzysku pracowników).

Swobodę działalności gospodarczej w rzeczy samej należy postrzegać szeroko jako wolność gospodarczą opartą na nieingerowaniu państwa w obszar swobody kontraktowej, tym nie mniej powinna się ona wiązać z drugiej strony z pewnymi wymogami skierowanymi do podmiotów gospodarczych, którzy z tych swobód korzystają. Należą do nich między innymi poszanowanie reguł uczciwej konkurencji, uczciwość wobec kontrahentów i konsumentów, rzetelne deklarowanie wyników podatkowych, a tym samym wywiązywanie się z obowiązków publicznoprawnych.

Gwarancja swobód gospodarczych, mająca swoje źródło w przepisach prawa gospodarczego oferowanych przez państwo, na obszarze którego działalność gospodarcza jest wykonywana, powiązana jest ściśle z uczciwym i transparentnym sposobem jej prowadzenia.

W przepisach prawa gospodarczego zasady i swobody prowadzenia działalności gospodarczej zostały uregulowane w ustawie – Prawo przedsiębiorców.

Przypomnieć należy, że akt ten stanowi oparcie w konstytucyjnej zasadzie wolności działalności gospodarczej, a także innych zasadach konstytucyjnych

mających znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadzie praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju.

Ustawodawca uznał, że skoro ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, należało zagwarantować prawa przedsiębiorców, a także zapewnić im potrzebę ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji. To właśnie w tym akcie normatywnym zostały ustanowione najważniejsze regulacje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym omówione poniżej zasady i swobody tej działalności.

4.1. Swoboda działalności gospodarczej

Stosunek Unii Europejskiej do wolności działalności gospodarczej opiera się na zasadzie swobody przedsiębiorczości oraz na zasadzie swobody świadczenia usług, które są wiodące dla wspólnego rynku²⁴. Wolność prowadzenia działalności gospodarczej została zdecydowanie wzmocniona w związku z wejściem w życie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁵. Jak stanowi jej art. 16 (cyt.): „Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”²⁶. Swoboda przedsiębiorczości została również wyrażona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶, gdzie wyrażono, że swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Wyraz wolności gospodarczej dał tym samym i polski ustawodawca, który w art. 2 ustawy określił, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach i w tym zakresie nie przewiduje się żadnych ograniczeń. Każda inicjatywa gospodarcza ma prawo do jej urzeczywistnienia i funkcjonowania w obszarze gospodarczym. Stąd też, warunkiem koniecznym tej działalności musi być swoboda odgrywająca kluczową rolę na każdym etapie jej prowadzenia – począwszy od jej podjęcia, aż do jej zakończenia.

²⁴ C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 43.

²⁵ Dz. Urz. UE z 2012 r., nr C 362, s. 2.

²⁶ Dz. Urz. UE z 2012 r., nr C 326, s. 1.

4.2. Zasada – „Co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”

Zasada ta oparta jest na założeniu, że w ramach aktywności gospodarczej można podejmować wszelkie działania, jednakże z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Zasada ta jest konkretyzacją i kontynuacją zasady wolności gospodarczej. Tę zasadę wyrażono przede wszystkim w art. 8 ustawy. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Zasada ta ma zastosowanie w obszarze regulowanym prawem publicznym, co oznacza, że przedsiębiorca ma tym samym swobodę działania w zakresie, który nie jest zabroniony prawem, o ile nie naruszy przy tym praw i wolności innych podmiotów. Nie ma zaś obowiązku działania, jeżeli nie wynika to z konkretnego przepisu prawa.

Powyższe nie oznacza jednakże całkowitej swobody przedsiębiorców, ponieważ są oni zobowiązani przestrzegać zasad uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, które są zakotwiczone zarówno w uniwersalnych zasadach etyki, kultury, moralności, jak i regułach życia organizacyjnego oraz istoty gospodarki rynkowej.

Zasada ta ściśle wiąże się z funkcją gwarancyjną prawa, która wyznacza granicę między zakresem uprawnień państwa, a sferą praw i wolności jednostki. Chroni ona jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony władzy publicznej. Dlatego też prawo musi wyraźnie określać, jakie zachowania jednostki są zabronione. Jeżeli określone postępowanie nie jest w sposób wyraźny zakazane, to jest ono dozwolone. Z drugiej strony, władza publiczna może działać jedynie w zgodzie z zasadą legalizmu, a więc w oparciu o istniejące normy prawne, powinna przy tym wskazywać podstawę prawną działań, które podejmuje²⁷.

Przyjmuje się, że przepisy prawa, a w konsekwencji odkodowywane z nich normy prawne chronią pewne dobra indywidualne, zabezpieczają różnie rozumiane prawa jednostki, czy jej prawa podmiotowe²⁸. Tym prawem jest aktywowanie działań w obszarze niezakazanym prawem.

Na tę zasadę powołał się również NSA w Postanowieniu z dnia 5 grudnia 2018 r.²⁹, w którym stwierdził, że przedsiębiorcy mogą wskazywać na swój interes prawny, powołując się na przepis m.in. art. 8 ustawy – Prawa przedsiębiorców.

²⁷ Wikipedia. *Wolna encyklopedia*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Funkcja_gwarancyjna_prawa [dostęp: 27.12.2019].

²⁸ S. Wronkowska, M. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 235.

²⁹ Sygn. II OSK 3297/18, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-osk-3297-18-postanowienie-naczelnego-sadu-522683867> [dostęp: 4.04.2020].

Można tym samym uznać, że jest to fundamentalne ustalenie, które otwiera drogę do rzeczywistej, pełnej możliwości powoływania się na szeroko rozumianą zasadę wolności działalności gospodarczej, jako podstawowego prawa przedsiębiorców.

4.3. Zasada pewności prawa

Wiąże się ona z tzw. „utrwaloną praktyką interpretacyjną”, zgodnie z którą organ administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Zasada ta, regulowana treścią art. 14 ustawy, ma chronić przedsiębiorców przed zmianami interpretacji przepisu bez zmiany brzmienia samego przepisu. Pewność prawa jest jedną z ważniejszych wartości demokratycznego państwa prawnego.

Wydaje się raczej bezdyskusyjne, że przedsiębiorca powinien mieć zaufanie do państwa i stanowionego przez niego prawa, które ma mu gwarantować bezpieczeństwo i stabilność prowadzenia działalności gospodarczej i zgodnie z tymi czynnikami kształtować swoje stosunki handlowe. Zasada ta oznacza również, że organ powinien co do zasady kierować się dotychczas wyrażoną wykładnią przepisów, która przeważa w rozumieniu art. 35 ust. 4 ustawy. Zamiar odstąpienia przez organ od tej praktyki powinien znaleźć ku temu tzw. „uzasadnioną przyczynę”. Tego rodzaju uzasadnioną przyczyną może być sprzeczność dotychczasowych rozstrzygnięć z prawem, bądź ważny interes społeczny lub publiczny.

Przypomnieć przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny, definiując zasadę pewności prawa, wskazywał niejednokrotnie, że pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa lecz również możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Wskazał również, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą³⁰.

Podkreślić przy tym należy, że pewność prawa w europejskim kręgu kulturowym jest postrzegana jako istotna wartość, stanowiąca podstawę porządków prawnych budowanych w oparciu o zasadę państwa prawnego³¹.

³⁰ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, (Dz.U. z 2000 r. nr 50, poz. 600).

³¹ J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6/2, s. 151.

4.4. Zasada odpowiedzialności organów za naruszenie prawa

W obrocie gospodarczym powinna funkcjonować zasada, że za każde naruszenie przepisów prawa odpowiedzialność ponoszą organy ją stosujące. Zasada ta wskazuje na to, że funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność za naruszenie prawa spowodowane ich działaniem lub zaniechaniem na zasadach określonych w odrębnych przepisach³². Odpowiedzialność ta oparta jest na obiektywnych kryteriach i wiąże się wyłącznie z zawinionym działaniem lub zaniechaniem.

Zasada ta została wyrażona w art. 13 ustawy i ma wyraźnie charakter dyscyplinujący w stosunku do funkcjonariuszy publicznych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że realizowanie tej zasady wiąże się jednak z istnieniem przesłanki bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą zawierającą w sobie pojęcie szkody oraz pojęcie bezpośredniego związku przyczynowego zachodzącego pomiędzy bezprawnym zachowaniem a jego skutkiem w postaci konkretnego uszczerbku majątkowego poszkodowanego. Dlatego też dla jej zaistnienia konieczne będzie łączne spełnienie wskazanych wyżej warunków³³, aby skutecznie można było realizować tę gwarancję przez przedsiębiorców.

Regulacja ta nie stanowi jednakże nowej i samoistnej podstawy odpowiedzialności. Stanowi ona wyłącznie podkreślenie tej odpowiedzialności jako jednej z podstawowych zasad związanych z kontaktami z przedsiębiorcami i zajmowaniem się sprawami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej.

4.5. Zasada szybkości działania

Organy w sprawie przedsiębiorcy winny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia, o czym stanowi art. 27 ustawy. Oznacza to, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Zasada ta jest wartością operacyjną sprzyjającą urzeczywistnianiu zasady praworządności. Zasada ta ma w swoim założeniu ograniczać przejawy przewlekłości czy też powolności postępowania, powodujące ograniczanie lub nawet udaremnianie realizacji materialnoprawnych uprawnień przedsiębiorców³⁴.

³² Odpowiedzialność ta regulowana jest już na podstawie odrębnej ustawy, tj. Ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie praw (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.).

³³ K. Scheuring, *Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 84.

³⁴ A. Wróbel, *Art. 12, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 173.

Jest ona szczególnie istotna dla przedsiębiorców, z uwagi na znaczną dynamikę sytuacji zachodzących w obrocie gospodarczym oraz możliwość wystąpienia potencjalnych majątkowych strat, których poniesienie wiązać się może z przewlekłością postępowań administracyjnych.

Gwarancja szybkości postępowania jest również jedną z podstawowych zasad postępowania podatkowego, wyrażoną w treści art. 125 u.O.p., która w sposób bezpośredni koresponduje z terminami załatwiania spraw podatkowych.

4.6. Zasada współdziałania organów

Jak stanowi art. 28 ustawy, organy administracji publicznej powinny korzystać ze wspólnych zasobów informacji i w tym zakresie wymieniać się posiadanymi informacjami, nie angażując w to przedsiębiorców. Fakty i stan prawny znany organowi z urzędu nie wymaga potwierdzenia w informacjach i oświadczeniach przedsiębiorcy.

Z powyższym koresponduje przepis art. 29 ustawy, zgodnie z którym organ władzy publicznej nie może żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki wynika z przepisów prawa.

Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania ma być czynnikiem dyscyplinującym podmioty zaangażowane w załatwienie sprawy i dyrektywą interpretacyjną przy stosowaniu przepisów prawa.

Przedmiotowa gwarancja jest kluczowa i użyteczna dla przedsiębiorców, ponieważ sprzyja ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, ogranicza formalizm prowadzonych przez organy władzy publicznej postępowań administracyjnych oraz innych postępowań, działań lub czynności organów. Ma ona na celu zmniejszenie i tak licznych już i uciążliwych obowiązków przedsiębiorców w zakresie dokumentowania zdarzeń gospodarczych.

Zasada ta została również wyrażona w treści art. 306d – u.O.p., a także jako zasada ogólna w art. 7b Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵.

³⁵ Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 grudnia 2017 r. (sygn. IV SA/Po 902/17, LEX nr 2424499), prawna doniosłość art. 7b K.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Organy powinny zatem współdziałać ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy, a sposób współdziałania musi być odpowiedni do sytuacji.

4.7. Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy, rozstrzygnięcia wątpliwości na jego korzyść (*in dubio pro tributario*) oraz przyjazna interpretacja przepisów (*in dubio pro libertate*)

Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy wyraża się w tym, że organ administracji publicznej kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Stanowi ona nakaz polegający na tym, że organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, postępuje uczciwie w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy, a także, że szanuje etykę i moralność publiczną. Wszelkie pojawiające się od tego odstępstwa, wymagają udowodnienia, jako warunek konieczny realizowania tej zasady prawa gospodarczego.

Wydaje się, że wprowadzenie tej zasady do prawa gospodarczego, stanowi ogromną zmianę przede wszystkim w sferze mentalności i postrzegania polskich przedsiębiorców przez przedstawicieli organów władzy publicznej. O ile, mamy do czynienia co prawda z zasadą, a nie dokonanym stanem faktycznym, to przyznać należy, iż dotychczasowe relacje występujące pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej nie były najlepsze w dużej mierze ze względu na ograniczone zaufanie tych organów do przedsiębiorców, a przez to wynikającą z nich podejrzliwość.

Wprowadzenie omawianej zasady do ustawy – Prawo przedsiębiorców, jest jednakże już realną normą ustawową, do której przedsiębiorcy mogą się odwoływać podczas załatwiania swoich spraw przed organami publicznymi. Celem jej wprowadzenia jest zmierzanie w kierunku bardziej przyjaznej dla przedsiębiorców administracji i postulowanej partnerskiej relacji. Mieć przy tym należy nadzieję, że będzie to miało odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Z kolei w art. 10 ust. 1 ustawy ustawodawca zawarł bardzo ważną i od kilku lat szeroko dyskutowaną zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na jego korzyść (*in dubio pro tributario*).

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 jest zobowiązany do rozstrzygnięcia ich na korzyść przedsiębiorcy.

Zasada *in dubio pro tributario* jest również gwarancją wynikającą z regulacji formalnego prawa podatkowego, wyrażoną w treści art. 2a u.O.p.

Wprowadzenie tej gwarancji do prawa gospodarczego, a także podatkowego, wymaga jednakże dodatkowego komentarza.

Zasadę *in dubio pro tributario* wywodzić się powinno wprost i zdecydowanie z postanowień Konstytucji RP, jak to czynił już wielokrotnie sam Trybunał Konstytucyjny³⁶. Stanowi ona regułę wykładni funkcjonalnej, której przedmiotem są regulacje podatkowe. Normatyw z niej płynący polega na uwzględnieniu interesu podatnika, w przypadku nieusuwalnej wieloznaczności przepisu prawnego, przed interesem publicznym.

Konstytucyjny wymiar tej dyrektywy stanowi zatem podstawę do przyjęcia, iż pomimo wcześniejszego braku wyeksponowania tej zasady w części ogólnej postępowania podatkowego, jak i pozostałych postanowieniach u.O.p., była ona równoprawną interpretacyjną normą postępowania skierowaną do organów administracji podatkowej. Brak jej poszanowania skutkować winien takimi samymi negatywnymi konsekwencjami, jak w przypadku naruszenia zasad ogólnych formalnie wyrażonych w treści tego aktu prawnego.

Podkreślić w tym kontekście wyraźnie należy, iż Trybunał Konstytucyjny kładzie zdecydowany nacisk na standardy konstytucyjne stosowania, jak i tworzenia prawa, a prawa podatkowego w szczególności. Jest to także fundamentalny punkt wyjścia dla eliminowania sprzecznych w swej treści, niesprawiedliwych i wątpliwych regulacji prawnych. Przyjmuje się w pełni słusznie, iż zakres swobody ustawodawcy ograniczony jest również przez konstytucyjne wolności i prawa człowieka³⁷. Takie prawa i wolności muszą być w pełni chronione nie tylko w kontekście materialnego prawa podatkowego, z którego – poza Konstytucją RP – wywodzone są obowiązki ponoszenia ciężarów podatkowych, lecz również z ogólnego (formalnego) prawa podatkowego, jakim jest przede wszystkim u.O.p. Mamy w tym przypadku do czynienia z prawem, na podstawie którego organy administracji publicznej zyskały kompetencje do „wkroczenia” w sferę praw i wolności podmiotów zobowiązanych, ponoszących ciężar świadczeń publicznych. Tym bardziej, gwarancje obiektywnego „procesu” podatkowego muszą być stanowione bezpośrednio i w całej rozciągłości w treści tego aktu prawnego, a w szczególności w jego zasadach przewodnich – zasadach podatkowych. Nie mogą być niektóre z nich wyłącznie dorozumiane i wywodzone dopiero z zestawionych ze sobą kilku zasad konstytucyjnych, jak to dotychczas czyniono w przypadku kluczowej zasady interpretacyjnej *in dubio pro tributario*.

Szczególnie adresat norm prawa podatkowego, w szczególności przedsiębiorca, powinien mieć jasny i precyzyjny przekaz od ustawodawcy, iż jest on z jednej strony podmiotem konkretnych obowiązków ponoszenia świadczeń

³⁶ Zob. np. Orzeczenie TK z dnia 28.01.2003 r., sygn. K 2/02, OTK 2003/1/4, (Dz.U. nr 24, poz. 202); Orzeczenie TK z dnia 21.04.2004 r., sygn. K 33/03, OTK 2004/4A/3 (Dz.U. nr 109, poz. 1160); Wyrok TK z dnia 18.07.2013 r., sygn. 18/9, (Dz.U. z 2013 r. poz. 985).

³⁷ Postanowienie TK z 16.02.2009 r., sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

publicznych, których źródło bezspornie wynika także z Konstytucji RP, z drugiej natomiast, że działania organów podatkowych będą gwarantowały poszanowanie jego praw i wolności. Oczekuje się przy tym, iż zarówno obowiązki, jak i prawa oraz wolności podmiotów będą w tych poczynaniach oczywiście równoważone i nie będziemy mieli do czynienia z absolutyzowaniem czy też eksponowaniem bardziej obowiązku świadczenia publicznego niż prawa podatnika do uczciwego „procesu” podatkowego.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, niejasne regulacje podatkowe nie mogą być interpretowane na niekorzyść przedsiębiorcy (podatnika) i jednocześnie na rzecz (na korzyść) państwa³⁸.

Dlatego też wprowadzenie tej zasady do regulacji prawa podatkowego, a następnie prawa gospodarczego stanowiło naturalną konsekwencję wynikającą ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

Wypada przy tym zauważyć, iż istnienie tej gwarancji jako normy dla poszanowania praw i wolności podmiotów zobowiązanych do płacenia przede wszystkim podatków, powinno być powiązane z kwalifikacjami i kompetencjami organów, do których te normy są kierowane oraz z ich właściwym przez te organy stosowaniem³⁹.

Z kolei zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*), regulowana treścią art. 11 ustawy, ma zastosowanie w postępowaniach prowadzonych przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Wówczas 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 wpływ.

Zauważyć należy, że właśnie w takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery praw lub wolności przedsiębiorcy. Stąd też, wszelkie takie ograniczenia lub sankcje powinny mieć charakter wyjątkowy, co jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Temu ma też służyć przyjazna dla przedsiębiorców wykładnia relewantnych przepisów prawa.

Z właściwą interpretacją przepisów mogą mieć trudności zarówno przedsiębiorcy, organy administracji, a także sądy i podmioty wykonujące zadania powierzone z zakresu administracji publicznej.

³⁸ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. 18/09, (Dz.U. z 2013 r., poz. 985).

³⁹ M. Macudziński, *Czy fiskus boi się zasady in dubio pro tributario?*, [w:] *Aequitas sequitur legem – Księga jubileuszowa z okazji 75 urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014, s. 305 i n.

Wydaje się przy tym słuszny pogląd, że decyzje organów administracji publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto niestety na niekorzyść uczestnika postępowania, obniżają i to znacznie zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzona zasada znajduje tym samym zastosowanie w przypadkach, w których przepis pozostawia pole do tzw. luzu interpretacyjnego, aktywując przy tym wątpliwości co do zakresu lub treści rozumienia tego przepisu.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zasada *in dubio pro libertate* przenika zresztą całe prawo administracyjne⁴⁰. Powyższe ma tym samym wzmacniać także gwarancje regulowane treścią prawa gospodarczego, a zasada wynikająca z art. 11 ustawy jest logiczną konsekwencją obowiązywania wolności działalności gospodarczej.

4.8. Zasada pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania

Jak stanowi art. 13 ustawy, organy administracji publicznej powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zasada ta niesie ze sobą nie tylko treści normatywne, ale również daleko wykracza poza ramy prawne. Otóż, swym zakresem obejmuje również poszanowanie reguł kultury administrowania. Na kulturę administrowania składają się zarówno środki materialne, jak i moralne. Do środków materialnych zaliczamy odpowiednie pomieszczenia do przyjmowania interesantów, zbudowane i urządzone w taki sposób, aby przyczyniły się do stworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i życzliwości. Szczególne znaczenie ma stosunek pracowników organów administracji państwowej do strony (stron), jak i innych uczestników postępowania, np. wykazanie przez pracowników życzliwości, cierpliwości przy udzielaniu informacji⁴¹.

Z tym też wiąże się pewne oczekiwanie przedsiębiorcy, który ma prawo układać swoje sprawy w zaufaniu do organów państwa⁴², w momencie podejmowania określonych zachowań w obrocie gospodarczym. Stąd też, ma prawo oczekiwać, że praktyka działania organów nie ulegnie nagłej i niezasadnej zmianie.

Przy nakazie stosowania zasady pogłębiania zaufania organy władzy publicznej zobowiązane są kierować się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Oznacza to, że należy podejmować jedynie takie działania, które są proporcjonalne do zamierzonego celu, konieczne do jego osiągnięcia i prowadzą do tego celu bezpośrednio.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

⁴¹ S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Warszawa 2009, s. 603.

⁴² Por. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., Sygn. P 19/10, OTK Z.U. 2012, nr 1A, poz. 2.

W piśmiennictwie słusznie podkreśla się, że zasada proporcjonalności musi być respektowana przez organy władzy publicznej z urzędu, tak, iż organy te z własnej inicjatywy powinny miarkować, moderować i ograniczać swoją władczą ingerencję⁴³.

Z kolei bezstronność oznacza, że organy administracji i ich pracownicy nie powinni w swoich działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy przedsiębiorcy.

Równe traktowanie natomiast, to nakaz traktowania wszystkich stron (uczestników postępowania), znajdujących się w takiej samej sytuacji w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji.

Na powyższe zwrócił uwagę między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w Wyroku z 5 października 2004 r.⁴⁴ orzekł, że prawo do równego traktowania przez władze publiczne wyraża się w sferze prawa administracyjnego między innymi tym, że podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów oczekiwać takich samych rozstrzygnięć orzekających o przyznaniu bądź odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 1984 r.⁴⁵ zauważył, że zasada równości obywateli wobec prawa ma charakter fundamentalny.

Nie bez powodu można zatem uznać, iż omawiana zasada zwiększa poziom zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej i zwiększa gwarancje tych podmiotów w prawie gospodarczym.

Zasada pogłębiania zaufania do organów administracji wyrażana jest również w regulacjach prawa podatkowego, tj. w przepisach art. 121 u.o.p.

5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

W procesie analizy regulacji Konstytucji Biznesu, nie można pominąć, nowej instytucji prawa gospodarczego, której celem z pewnością jest szeroko rozumiana ochrona praw przedsiębiorców, a mianowicie powołania do życia Ustawą z dnia 6 marca 2018 r., Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: Rzecznik).

⁴³ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 61 i n.; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111 i n.

⁴⁴ Sygn. akt II SA 3196/03, *Orzeczenia NSA*, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-3196-03/1ada894.html> [dostęp: 03.01.2020].

⁴⁵ Sygn. akt. II SA 1161/84, *Orzeczenia NSA*, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-1161-84,budownictwo_nadzor_architektoniczno_budowlany_i_specjalistyczny_ochrona_prze-ciwopozarowa,abd255.html [dostęp: 02.01.2020].

W piśmiennictwie przyjmuje się, że w ramach zadań i kompetencji mu nadanych, organ ten należy do kategorii organów ochrony prawnej⁴⁶.

Fundamentalny cel, jaki postawiono Rzecznikowi na gruncie cytowanej ustawy, to stanie na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

Stanowi to o pewnej kontynuacji w realizacji gwarantowania i ochrony praw przedsiębiorców, jak i zasad prowadzenia działalności gospodarczej określonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców.

Ponadto, ustawodawca nałożył na Rzecznika wiele zadań, które mają służyć interesom przedsiębiorców oraz wzmacniać ich pozycję w relacjach z organami administracji publicznej. Do najważniejszych z nich należą:

- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców oraz współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony praw przedsiębiorców oraz poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej i równego traktowania,
- 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 gospodarczego.

Rzecznik ma kompetencje do działania tylko w sprawach pomiędzy przedsiębiorcą a organami administracji publicznej, samorządem bądź instytucją państwową. Nie ma uprawnień do działania w sporach pomiędzy przedsiębiorcami. Kompetencje Rzecznika o charakterze interwencyjnym umożliwiają Rzecznikowi, m.in.:

⁴⁶ Szerzej na temat organów ochrony prawnej zob. w szczególności: S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 6 i n.; J. Bodino, *Klasyfikacja organów ochrony prawnej*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, red. G. Borkowski, T. Demendecki, Warszawa 2013, s. 23 i n.

- występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej,
- występowanie do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych⁴⁷, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej,
- informowanie właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej,
- występowanie do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych z wnioskiem, o którym stanowi art. 69 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców⁴⁸,
- występowanie do Sądu Najwyższego z wnioskiem, o którym stanowi art. 83 § 1⁴⁹ oraz wnoszenie skargi nadzwyczajnej, na podstawie art. 89 § 2⁵⁰ Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁵¹,
- występowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,
- zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenia skargi i skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego, a także uczestniczenia w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,

⁴⁷ Celem wydania objaśnień prawnych, na podstawie art. 33 ustawy – Prawo przedsiębiorców jest dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Dotyczą one, praktycznego ich stosowania i uwzględniają w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴⁸ Wniosek taki jest uzasadniony, 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 normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne.

⁴⁹ Wniosek taki jest uzasadniony, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania.

⁵⁰ Skarga nadzwyczajna może być wniesiona, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, o ile orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.

- żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu,
- informowanie właściwych organów o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W celu wykonywania powołanych wyżej zadań, Rzecznik może zawierać umowy na przeprowadzenie badań lub sporządzenie ekspertyz i opinii.

Powyższe pozwala na usystematyzowanie roli Rzecznika w procesie maksymalnej dbałości i ochrony praw przedsiębiorców na poszczególne zakresy działania, a mianowicie:

- informacyjny,
- kontrolny,
- inicjujący,
- interwencyjny.

Jak ważne w systemie prawa gospodarczego i w procesie respektowania praw przedsiębiorców było powołanie instytucji Rzecznika, tak istotne jest również wyposażenie go we wskazany wyżej informacyjny zakres działania, który w sposób uszczegółowiony jest realizowany poprzez coroczne przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów, a także – co wydaje się mieć znaczenie fundamentalne – podawanie do publicznej wiadomości sprawozdań ze swojej działalności. Takie sprawozdania zawierają w szczególności informacje o podjętych czynnościach, a także uwagi o stanie przestrzegania praw przedsiębiorców oraz dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej wykonywanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe pozwala na przyjęcie wniosku, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców został powołany do życia, aby być gwarantem ochrony praw przedsiębiorców, poprzez realne i aktywne uczestniczenie w gromadzeniu informacji i oceny naruszeń prawa lub jego nadużycia wobec przedsiębiorców przez organy administracji publicznej, w tym organy kontroli państwowej.

Powyższe wzmacnia również fakt, że Rzecznik posiada niespotykaną w odniesieniu do innych organów administracji niezależność. Oparta jest ona nie tylko na powoływaniu na 6-letnią kadencję i prawnych gwarancjach nie odwoływalności w trakcie kadencji, lecz również na tym, że organ ten nie podlega uprawnieniom nadzorczym ze strony organów rządowych, które wiążą się z koordynowaniem jego działań z polityką rządu⁵².

⁵² P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji Rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4, s. 67.

Podsumowanie

Dokonany przegląd obowiązujących regulacji prawa gospodarczego, w kontekście podjętego zagadnienia badawczego, pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Podstawowym źródłem prawa dla społecznej gospodarki rynkowej jest art. 20 Konstytucji RP, który jest istotnie uzupełniany podstawowymi prawami i wolnościami, a które to zostały przez ustrojodawcę wyrażone w innych jednostkach redakcyjnych tego aktu. Dotyczą one podstawowych założeń budowy ustroju Rzeczypospolitej i stanowią tym samym solidną podstawę dla tworzenia regulacji prawa gospodarczego na szczeblu ustawowym.
2. Pewnym mankamentem w systemie prawa gospodarczego i podatkowego jest jednak odmienne definiowanie działalności gospodarczej w różnych aktach ustawowych, w zależności od tego, na potrzeby jakiego świadczenia publicznego odkodowujemy znaczenie tego pojęcia i towarzyszących mu zachowań i aktywności wykonywanych przez przedsiębiorców.
3. Wprowadzenie do polskiego prawa gospodarczego kompleksowych regulacji prawnych składających się na Konstytucję Biznesu, to wszechstronna modernizacja przepisów prawa gospodarczego, których celem było polepszenie środowiska prawno-instytucjonalnego dla przedsiębiorców. Składający się na nią zestaw aktów normatywnych klarownie i zwięźle opisuje ustrój gospodarczy Polski w duchu wolności gospodarczej; można przyjąć, że jest to „gospodarczy zbiór praw podstawowych” obejmujący zasady i gwarancje przysługujące przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w Polsce. Stanowi to istotne ułatwienie przedsiębiorcom dochodzących swoich praw, którzy to nie będą musieli poszukiwać argumentów w abstrakcyjnych normach Konstytucji RP, w orzecznictwie czy też w publikacjach ekspertów z dziedziny prawa gospodarczego.
4. Do instrumentarium praktycznego i użytecznego wprowadzone zostały zasady konstytucyjne, z którego może z powodzeniem skorzystać każdy przedsiębiorca.
5. Wzmocnieniem ochrony praw i wolności przedsiębiorców jest również powołanie do życia Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który realnie i aktywnie uczestniczy w gromadzeniu informacji i oceny naruszeń prawa.
6. Konstytucja Biznesu to najpoważniejsza reforma polskiego prawa gospodarczego od ponad 20 lat.

Bibliografia

1. Bodino J., *Klasyfikacja organów ochrony prawnej*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, red. G. Borkowski, T. Demendecki, Warszawa 2013.
2. Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017.
3. Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
4. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
5. Kosowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999.
6. Kosikowski C., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
7. Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji Rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4.
8. Macudziński M., *Czy fiskus boi się zasady in dubio pro tributario?*, [w:] *Aequitas sequitur legem – Księga jubileuszowa z okazji 75 urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
9. Olszewski J., *Prawo gospodarcze. Komentaryj*, Warszawa 2016.
10. Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Warszawa 2009.
11. Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010.
12. Scheuring K., *Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V.
13. Słaby M., *Bezpieczeństwo małych i mikroprzedsiębiorców w świetle nowej Konstytucji Biznesu – analiza i ocena nowych przepisów*, „Quality Production Improvement” 2018, nr 2(9).
14. Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
15. Wronkowska S., Ziemiński M., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
16. Wróbel A., *Art. 12*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, r ed. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2011.
17. Zegarlicki J., *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6/2.
18. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Źródła prawa

1. *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE z 2012 r., nr C 362, s. 2).
2. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE z 2012 r., nr C 326, s. 1).
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. *o Sądzie Najwyższym* (Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. *o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie praw* (Dz.U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* (Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* (Dz.U. z 2018 r., poz. 650).
13. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców* (Dz.U. z 2018 r., poz. 648 ze zm.).

14. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o *Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1291 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o *zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1079 ze zm.).

Źródła internetowe

1. *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Przedsi%C4%99biorstwo>.
2. *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczna_gospodarka_rynkowa.
3. *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/gospodarki.html>.
4. *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka>.
5. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>.
6. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>.
7. *Orzeczenia NSA*, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-3196-03/1ada894.html>.
8. *Orzeczenia NSA*, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-1161-84,budownictwo_nadzor_architektoniczno_budowlany_i_specjalistyczny_ochrona_przeciwpozarowa,abd255.html.
9. *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Funkcja_gwarancyjna_prawa.

Economic activity and protection of the rights of entrepreneurs in the light of the regulations of the Business Constitution

Abstract

This publication considers key guarantees in the economic law of the rights of entrepreneurs regulated by the content of the package of laws creating the so-called.

The starting point is, however, the location of economic activity and the social market economy in the regulations of the Constitution of the Republic of Poland and the basic principles, rights and freedoms derived there from, constituting the basis for the free undertaking of this activity.

It also seemed necessary to refer to the general concept of economic activity, as well as various definitions defined by the legislator, depending on the normative act used, in order to understand the subjectivity of economic law participants more widely.

As a consequence, the above allowed for a broad display of the principles and rights of conducting business activity guaranteed in the Act – Entrepreneurs' Law and the consequences arising from them.

The institution of the Ombudsman for Small and Medium-sized Enterprises was also subject to a detailed assessment, as an additional element of ensuring protection of the rights of entrepreneurs in business transactions and in relations with public administration bodies.

Keywords: law, economic law, economic security, protection of entrepreneurs' rights, law enforcement bodies, principles of law, tax law