

WPROWADZENIE

W demokratycznym państwie prawnym prowadzenie działalności gospodarczej opiera się na zasadach wolnej przedsiębiorczości, równego traktowania i respektowania zapewnianych przez państwo reguł uczciwej gry rynkowej. Publiczne prawo gospodarcze stanowi całokształt przepisów mających urzeczywistnić owe zasady, tworząc prawne ramy zarówno dla podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli, jak i ingerencji państwa jako arbitra, kontrolera, a w pewnym zakresie także uczestnika życia gospodarczego. Podstawowy postulat rządów prawa wymaga, aby granice zarówno wolności gospodarczej, jak i władczej ingerencji państwa i działających w jego imieniu organów administracji były wyznaczane w sposób możliwie precyzyjny, jasny i przejrzysty przepisami obowiązującego prawa. Stanowi to warunek pewności i zaufania przedsiębiorców do państwa jako gwaranta „reguł gry”, niezbędnych dla podejmowania ryzyka związanego z uczestnictwem w wolnym życiu gospodarczym. Dlatego też przepisy prawa publicznego gospodarczego mają kluczowe znaczenie dla praktycznej realizacji idei wolności gospodarczej – będącej zarówno jednym z podstawowych wymiarów wolności człowieka w ogóle, jak i nieodzownym warunkiem rozwoju ekonomicznego społeczeństwa i zapewnienia godziwych warunków życia obywatelom.

Na publiczne prawo gospodarcze składają się przepisy bardzo różnej rangi i charakteru. Podstawowe zasady wyznaczają tu oczywiście postanowienia Konstytucji RP. Wśród mających w tym kontekście znaczenie przepisów wymienić należy klauzulę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), społecznej gospodarki rynkowej opartej na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20), wolności gospodarczej i dopuszczalności jej ograniczenia jedynie z uwagi na ważny interes publiczny (art. 22), ochronę własności i prawa dziedziczenia (art. 21), zasady równości i niedyskryminacji (art. 32), a także wymóg proporcjonalności ingerencji państwa w wolności i prawa gwarantowane Konstytucją (art. 31). Przepisy Konstytucji wyznaczają jednak jedynie najogólniejsze ramy publicznoprawnych regulacji stosunków gospodarczych. W praktyce podstawowe znaczenie uzyskują przepisy ustaw normujących różnego rodzaju zagadnienia związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Z uwagi na ich wielką liczbę i zróżnicowanie, konieczne jest ograniczenie uwagi jedynie do najbardziej podstawowych unormowań prawnych mających znaczenie dla każdego przedsiębiorcy, z pominięciem całego spektrum regulacji dotyczących określonych, szczególnych rodzajów działalności (jak np. przedsiębiorstw energetycznych, górniczych, ubezpieczycieli, banków, giełd, zakładów opieki zdrowotnej etc.).

Najbardziej podstawowe i uniwersalne unormowania prawne rangi ustawowej dotyczące zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej zawierają przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Reguluje ona zarówno wymogi związane z podejmowaniem takiej działalności, wpisem do ewidencji, jak i podstawowe

obowiązki przedsiębiorców wiążące się z prowadzeniem działalności gospodarczej, zasady udzielania koncesji, zezwoleń, a także tzw. działalności regulowanej. Ponadto, w ustawie unormowano zasady prowadzenia kontroli przedsiębiorców oraz zasady prowadzenia w Polsce działalności przez osoby zagraniczne, jak również oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych. Ustawa zawiera także definicje małego i średniego przedsiębiorcy oraz mikroprzedsiębiorcy, mające znaczenie m.in. dla zasad, na jakich dopuszczalne jest uzyskiwanie przez nich pomocy ze strony państwa (tzw. pomocy publicznej). Obok zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej przepisów o ewidencji działalności gospodarczej dotyczących rejestracji osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą (także wówczas, gdy prowadzona jest ona w formie spółki prawa cywilnego), podstawowym rejestrem publicznym przeznaczonym do ujawnienia działalności prowadzonej przez przedsiębiorców będących spółkami prawa handlowego oraz osobami prawnymi jest rejestr przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Jego prowadzenie i funkcjonowanie regulują przepisy odrębnej ustawy. Z problematyką ewidencji i rejestracji działalności gospodarczej w bezpośredni sposób wiążą się także obowiązki przewidziane w ustawie o statystyce publicznej (tzw. numer statystyczny Regon) oraz ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników (numer NIP oraz rejestracja podatników VAT).

Poza przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej należy zwrócić uwagę na postanowienia całego szeregu ustaw zarówno ograniczających możliwość podejmowania działalności gospodarczej, jak i określających formy i zakres dopuszczalnej działalności poszczególnych rodzajów podmiotów prawa. Do pierwszej kategorii należą np. zakazy prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zajmujące określone funkcje publiczne lub sprawujące mandat radnego czy posła, jak i osoby wobec których zakaz taki został orzeczony przez sąd - jako środek karny wymierzony na podstawie kodeksu karnego bądź też szczególna sankcja przewidziana w ustawie - prawo upadłościowe i naprawcze. Do drugiej grupy zaliczyć można chociażby przepisy prawa o stowarzyszeniach, ustawy o fundacjach, odpowiednich ustaw samorządowych czy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy fundamentalnych dla zapewnienia zasad wolnej i uczciwej gry rynkowej ustaw - o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz o ochronie konkurencji i konsumentów (tzw. ustawy antymonopolowej). Zachowaniu równych i przejrzystych warunków konkurencji na rynku dla wszystkich działających na nim podmiotów służą także regulacje dotyczące zasad udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej (do której należą wszelkiego rodzaju ulgi i zwolnienia od podatku lub innych obciążeń publicznoprawnych, dotacje oraz pozostałe formy finansowego wspierania inwestycji lub działalności poszczególnych przedsiębiorców itp.). Elementem prawa pomocy publicznej jest ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych regulująca odrębne zasady i formy uzyskiwania takiej pomocy przez przedsiębiorców podejmujących działalność na obszarach, których aktywizacja ekonomiczna stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania państwa.

W związku z trwającą wciąż transformacją ekonomiczną związaną z rozpoczętym w 1989 r. odchodzeniem od gospodarki nakazowo-rozdziałowej opartej na dominacji własności państwowej do modelu nowoczesnej gospodarki wolnorynkowej, opartej na własności prywatnej, istotne znaczenie zachowują przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, określające zasady przekształceń własnościowych prowadzących

do ograniczenia roli państwa jako bezpośredniego uczestnika życia gospodarczego na rzecz roli arbitra i nadzorcy działalności gospodarczej podmiotów prywatnych, a także strażnika respektowania przez nie wymogów interesu publicznego.

Z uwagi na szeroki zakres współdziałania państwa i przedsiębiorców prywatnych, jak również konieczności zapewnienia przez organy administracji wykonywania na rzecz państwa przez wykonawców prywatnych najróżniejszego rodzaju świadczeń (od dostawy materiałów biurowych na potrzeby działalności urzędów po budowę dróg publicznych, gmachów, uzyskiwania różnego rodzaju niezbędnych usług ze strony podmiotów zewnętrznych etc.) niezwykle doniosłe znaczenie mają przepisy regulujące zasady udzielania i realizacji zamówień publicznych. Jasne i przejrzyste regulacje prawne w tym zakresie stanowią jeden z podstawowych warunków skutecznego przeciwdziałania korupcji i marnotrawieniu środków publicznych pochodzących z kieszeni podatników. Obecnie problematyka zamówień publicznych regulowana jest przede wszystkim przepisami ustawy - prawo zamówień publicznych. W ostatnim czasie uchwalone zostały także przepisy przewidujące odrębny mechanizm współpracy podmiotów prywatnych i publicznych, zawarte w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

W związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej przepisy polskiego publicznego prawa gospodarczego zyskały istotne uzupełnienie w postaci postanowień prawa wspólnotowego regulującego zasady prowadzenia działalności na wspólnym rynku 25 państw członkowskich. Należy pamiętać, że integracja w ramach Wspólnoty Europejskiej oparta jest w szczególności na czterech podstawowych swobodach – przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Zasady te konkretyzowane i rozwijane są przez cały szereg regulacji traktatowych oraz tzw. prawa wtórnego (zwłaszcza rozporządzeń i dyrektyw). W wymiarze wspólnotowym polskie prawo publiczne gospodarcze w istotnym stopniu współkształtowane jest przez korzystające z zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku przepisy prawa europejskiego. Specyfika tych regulacji zmusza nas jednak do pozostawienia ich poza zakresem objętym niniejszym zbiorem.

*Tomasz Pietrzykowski
Rafał Blicharz*