

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa

Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

PRAWO GOSPODARCZE

Aspekty publicznoprawne

redakcja naukowa
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski

Cezary Banasiński, Hanna Gronkiewicz-Waltz
Krzysztof Jaroszyński, Remigiusz Kaszubski, Joanna Róg-Dyrda
Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 września 2020 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Andrzej Powatowski

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:
Cezary Banasiński – rozdziały: I–IV, VI, VII, X–XII
Hanna Gronkiewicz-Waltz – rozdział V
Krzysztof Jaroszyński – rozdział VIII
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Krzysztof Jaroszyński – rozdział IX
Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, Remigiusz Kaszubski,
Joanna Róg-Dyrda, Magdalena Szczepańska, Paweł Widawski – rozdział XIII

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-174-8

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Prawo administracyjne gospodarcze	19
1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy	19
2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego	22
Rozdział II	
Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę	28
1. Uwagi wstępne	28
2. Merkantylistyczny porządek gospodarczy państwa absolutystycznego	29
3. Liberalna autonomia gospodarcza	31
4. Interwencyjny porządek gospodarczy	33
5. Etatystyczna gospodarka planowa	35
Rozdział III	
Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego	39
1. Pojęcie ustroju społeczno-gospodarczego	39
2. Społeczna gospodarka rynkowa	44
3. Gospodarstwo rodzinne	56
4. Zasada zrównoważonego rozwoju	63
5. Konstytucyjne wolności i prawa ekonomiczne	70
5.1. Uwagi ogólne	70
5.2. Konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej, ochrony własności oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu	71
5.2.1. Wolność gospodarcza	71
5.2.2. Wolność wyboru i wykonywania zawodu	80
5.2.3. Gwarancja własności	84

5.3. Proporcjonalność i równość jako przesłanki dopuszczalności ingerencji państwa w wolność i prawa obywateli w sferze gospodarczej	91
5.3.1. Zasada proporcjonalności	92
5.3.2. Zasada równości	97

Rozdział IV

Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki	103
1. Uwagi ogólne	103
2. Administracja bezpośrednia w sprawach gospodarczych	104
3. Administracja pośrednia w sprawach gospodarczych	117

Rozdział V

Pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego	126
1. Funkcje banku centralnego	126
2. Autonomia banku centralnego	127
3. Instrumenty oddziaływania na banki	129
4. Formy prawne działania	131
5. Współpraca z Europejskim Bankiem Centralnym	131

Rozdział VI

Gospodarka komunalna	133
1. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	133
2. Istota gospodarki komunalnej	140
3. Zadania o charakterze użyteczności publicznej	146
4. Gospodarka komunalna wykonywana poza sferą użyteczności publicznej	152
5. Sposób i prawne formy wykonywania gospodarki komunalnej	156
5.1. Uwagi ogólne	156
5.2. Jednostki organizacyjne działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych	158
5.3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	161
5.4. Powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy	163

Rozdział VII

Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy	167
1. Samorząd gospodarczy	167
1.1. Pojęcie samorządu gospodarczego	167
1.2. Zadania samorządu gospodarczego	169
1.3. Podstawowe instytucje samorządu gospodarczego	170
1.3.1. Uwagi ogólne	170
1.3.2. Samorząd gospodarczy rzemiosła	172
1.3.3. Samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców	175

1.3.4. Izby gospodarcze działające na podstawie ustawy o izbach gospodarczych	176
1.3.5. Izby gospodarcze działające na podstawie przepisów szczególnych	178
1.3.6. Samorząd rolniczy	179
2. Samorząd zawodowy	181
2.1. Prawna konstrukcja samorządu zawodowego	181
2.2. Pojęcie zawodu zaufania publicznego	181
2.3. Charakter prawny samorządu zawodowego	184
2.4. Zakres władztwa publicznoprawnego samorządu zawodowego	186

Rozdział VIII

Funkcje administracji gospodarczej	190
1. Pojęcie funkcji administracji gospodarczej a funkcje państwa i prawa	190
2. Klasyfikacja funkcji administracji gospodarczej	196
2.1. Uwagi ogólne	196
2.2. Funkcja regulacyjna	200
2.3. Funkcja reglamentacyjna	204
2.3.1. Zagadnienia wprowadzające	204
2.3.2. Działalność reglamentowana	207
2.3.3. Działalność koncesjonowana	213
2.3.4. Działalność wymagająca zezwolenia (licencji)	224
2.4. Funkcja nadzoru gospodarczego	227
2.5. Funkcja stymulacyjna	232

Rozdział IX

Przedsiębiorca	237
1. Pojęcie przedsiębiorcy w prawie publicznym	237
2. Definicja przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej	248
2.1. Przedsiębiorca	248
2.1.1. Uwagi ogólne	248
2.1.2. Osoby fizyczne	250
2.1.3. Osoby prawne	253
2.1.4. Jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną	258
2.2. Działalność gospodarcza	263
2.2.1. Uwagi ogólne	263
2.2.2. Działanie we własnym imieniu	268
2.2.3. Cel działalności gospodarczej	270
2.2.4. Przedmiot działalności gospodarczej	274
2.2.5. Działalność zawodowa	279
2.2.6. Sposób wykonywania działalności gospodarczej	281
2.3. Klasyfikacja przedsiębiorców	284
2.3.1. Uwagi ogólne	284

2.3.2. Przedsiębiorcy zagraniczni	286
2.3.2.1. Zagadnienia wprowadzające	286
2.3.2.2. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług	287
2.3.2.3. Osoby zagraniczne i przedsiębiorcy zagraniczni	291
2.3.2.4. Oddział przedsiębiorcy zagranicznego i przedstawicielstwo	299
2.3.3. Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy	305
3. Podstawowe prawa przedsiębiorcy	308
3.1. Gwarancje wolności działalności gospodarczej	308
3.2. Uprawnienia przedsiębiorcy	315
3.3. Kontrola przedsiębiorcy	323
4. Podstawowe obowiązki przedsiębiorcy	336
4.1. Uwagi ogólne	336
4.2. Obowiązki związane z podjęciem działalności gospodarczej	337
4.3. Obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	346

Rozdział X

Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki oraz gospodarowanie mieniem państwowym	348
1. Pojęcie prywatyzacji i jej systematyka	348
2. Prywatyzacja gospodarki w Polsce	353
3. Gospodarowanie mieniem państwowym i jego prywatyzacja	355

Rozdział XI

Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)	361
1. Uwagi ogólne	361
2. Prawo antymonopolowe	362
2.1. Zagadnienia ogólne	362
2.2. Praktyki ograniczające konkurencję	368
2.3. Ochrona konkurencji w drodze przeciwdziałania nadmiernej koncentracji	379
2.4. Postępowanie w sprawach antymonopolowych	382
3. Prawo pomocy publicznej	399
3.1. Istota oraz podstawy prawne regulacji pomocy publicznej w gospodarce	399
3.2. Pojęcie pomocy publicznej i jej formy	401
3.2.1. Uwagi ogólne	401
3.2.2. Pomoc ze źródeł publicznych	402
3.2.3. Selektywność korzyści gospodarczych	402
3.2.4. Przysporzenie przedsiębiorcy korzyści gospodarczych	403
3.2.5. Adresaci pomocy publicznej	403
3.2.6. Sposoby i formy udzielania pomocy publicznej	404

3.3. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej	406
3.3.1. Zakłócenie konkurencji i jednoczesny wpływ na handel wewnątrzspółnotowy	406
3.3.2. Wyłączenia z mocy prawa (wyłączenia automatyczne)	407
3.3.3. Wyłączenia fakultatywne (pomoc potencjalnie dopuszczalna)	408
3.3.4. Nadzór i monitorowanie pomocy publicznej	416
3.3.5. Postępowanie krajowe w sprawach pomocy publicznej	419

Rozdział XII

Publicznoprawne problemy ochrony konsumentów	422
1. Uwagi ogólne	422
2. Podstawy konstytucyjne ochrony konsumentów	424
3. Pojęcie konsumenta i jego ochrona	426
4. Organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów	431
5. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów	434
5.1. Uwagi wstępne	434
5.2. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów	436
5.2.1. Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji	438
5.2.2. Nieuczciwe praktyki rynkowe oraz czyny nieuczciwej konkurencji	439
5.2.3. Sprzedaż produktów finansowych niedopasowanych do potrzeb konsumenta	442
5.3. Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	442
5.4. Decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone	447
6. Bezpieczeństwo produktów	449
7. Miejsce prawa ochrony konsumentów w systemie prawa	459

Rozdział XIII

Regulacja publicznoprawna rynku finansowego	462
1. Zakres regulacji prawnej	462
1.1. Stabilność finansowa	462
1.2. Zakres regulacji rynku bankowego	463
1.3. Zakres regulacji rynku ubezpieczeniowego	465
1.4. Zakres regulacji rynku kapitałowego	468
1.5. Zakres regulacji rynku usług płatniczych	472
2. Podmioty działające na rynku finansowym	476
2.1. Pojęcie banku	476
2.2. Pojęcie zakładu ubezpieczeń	477
2.2.1. Działalność ubezpieczeniowa	477

2.2.2. Zakład ubezpieczeń	478
2.2.3. Zakład ubezpieczeń w formie spółki akcyjnej	479
2.2.4. Zakład ubezpieczeń w formie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	480
2.2.5. Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń	480
2.3. Podmioty działające na rynku kapitałowym	482
2.3.1. Uwagi ogólne	482
2.3.2. Giełda Papierów Wartościowych	482
2.3.3. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	483
2.3.4. Domy maklerskie	483
2.3.5. Fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne i fundusze emerytalne	484
2.3.5.1. Uwagi wprowadzające	484
2.3.5.2. Fundusze inwestycyjne	485
2.3.5.3. Alternatywne spółki inwestycyjne	486
2.3.5.4. Fundusze emerytalne	487
2.3.6. Inne podmioty działające na rynku kapitałowym	488
2.3.7. Podmioty działające na rynku usług płatniczych	488
2.3.7.1. Pojęcie instytucji płatniczej	490
3. Tworzenie podmiotów działających na rynku finansowym	490
3.1. Postępowanie przy tworzeniu banków	490
3.2. Postępowanie przy tworzeniu zakładu ubezpieczeń	491
3.3. Postępowanie przy tworzeniu domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych	492
3.4. Postępowanie przy tworzeniu krajowej instytucji płatniczej	493
4. Gospodarka finansowa banków i zakładów ubezpieczeń	495
4.1. Gospodarka finansowa banków	495
4.1.1. Zakres regulacji	495
4.1.2. Fundusze własne	495
4.1.3. Płynność finansowa	495
4.1.4. Adekwatność kapitałowa	496
4.1.5. Limit koncentracji zaangażowań	496
4.1.6. Postępowanie naprawcze. Likwidacja i upadłość banków	496
4.2. Gospodarka finansowa zakładów ubezpieczeń	497
4.3. Gospodarka finansowa instytucji płatniczej	499
4.3.1. Wymogi kapitałowe oraz dotyczące funduszy własnych	499
4.3.2. Ochrona środków klientów	500
5. Nadzór nad rynkami finansowymi	501
5.1. Modele organizacyjne nadzoru nad rynkami finansowymi	501
5.2. Komisja Nadzoru Finansowego	504
5.3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru bankowego	514
5.4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego	515

5.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru nad rynkiem kapitałowym	516
5.6. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru płatniczego	518
5.6.1. Uwagi ogólne	518
5.6.2. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji zakładów ubezpieczeń	519
5.6.3. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku kapitałowym	520
5.7. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji podmiotów działających na rynku finansowym	521
5.7.1. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji banków ...	521
5.7.2. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji zakładów ubezpieczeniowych	522
5.7.3. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku kapitałowym	524
5.7.4. Nadzór nad przepływami znacznych pakietów akcji na rynku dostawców usług płatniczych	524
5.8. Nadzór makroostrożnościowy	525
6. Systemy gwarancyjne na rynku finansowym	526
6.1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny	526
6.2. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny	534
6.3. System rekompensat administrowany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych	536
7. Inne środki ingerencji państwa na rynku finansowym w celu ochrony interesu publicznego	537
7.1. Wyłączenia tajemnicy bankowej	537
7.2. Regulacja dystrybucji ubezpieczeń	539
7.3. System ubezpieczeń obowiązkowych	541
7.4. Podstawowe zasady oferty publicznej papierów wartościowych	544
7.5. Obowiązki informacyjne	545
Bibliografia	547
Skorowidz	557
Autorzy	567

WSTĘP

Oddawana do rąk Czytelnika praca *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne* jest nowym wydaniem podręcznika akademickiego, uwzględniającym zmiany w przepisach dotyczących szeroko rozumianej działalności gospodarczej, jakie zaistniały od poprzedniej edycji. W tym czasie uchwalono zespół ustaw określanych mianem Konstytucji biznesu obejmujących ustawę – Prawo przedsiębiorców i ustawy mu towarzyszące dotyczące działalności gospodarczej, np. ustawę o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, ustawę o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ustawę o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniono też inne istotne nowelizacje ustaw, czasami wiążące się ze zwalczaniem pandemii COVID-19, np. w zakresie zarządzania mieniem państwowym, kontroli działalności inwestycyjnej czy zmian w strukturze i kompetencjach organów centralnych. Stąd niniejsza książka różni się od poprzednich wydań.

Podręcznik został przygotowany w Katedrze Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, kierowanej przez profesor Hannę Gronkiewicz-Waltz.

Przygotowując niniejszą publikację, zespół Autorów dążył do przekazania nie tylko teoretycznej wiedzy prawniczej, lecz także ogromu praktycznych doświadczeń. Pod tym względem zespół jest unikatowy. W jego skład wchodzi osoby o wielkim doświadczeniu praktycznym – w tym była Prezes NBP, potem wiceprezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, była Prezydent m.st. Warszawy; były prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; były prezes Urzędu Transportu Kolejowego; były prezes Rady Giełdy Papierów Wartościowych i partner międzynarodowych kancelarii prawniczych Weil, Gotshal & Manges, a następnie Linklaters; dyrektor w Związku Banków Polskich itd. Wszyscy Autorzy, obok uznanej pozycji akademickiej, mają rozległe doświadczenie z praktyki życia gospodarczego, co przy nauczaniu tego właśnie przedmiotu jest bardzo istotne.

Książka niniejsza jest przeznaczona przede wszystkim dla studentów studiów prawniczych do nauki przedmiotu nazywanego w programach nauczania wydziałów prawa publicznym prawem gospodarczym albo też administracyjnym prawem gospodarczym. Obie te nazwy bywają używane wymiennie i oznaczają ten sam przedmiot – za granicą również określany dwiema nazwami: *droit public économique* lub *droit administratif économique*, *öffentliche Wirtschaftsrecht* lub *Wirtschaftsverwaltungsrecht* czy *public business law* – o kluczowym znaczeniu dla współczesnych prawników.

Szeroka wiedza z zakresu publicznego prawa gospodarczego jest niezbędna każdemu prawnikowi zajmującemu się prawnymi aspektami działalności gospodarczej. W różnych obszarach życia gospodarczego państwo wkracza z różną siłą, poddając niektóre obszary daleko idącej reglamentacji. Praktycznie każda większa transakcja czy operacja gospodarcza będzie w jakimś stopniu regulowana przez publiczne prawo gospodarcze.

Dzisiaj reglamentacja ta jest nie tylko dziełem konkretnego państwa – wiele obszarów jest objętych daleko idącą regulacją Unii Europejskiej. Co więcej, dochodzi do unifikacji rozwiązań w skali światowej, nie tylko przez kopiowanie unormowań przyjętych w innych krajach, lecz także przez daleko posuniętą współpracę rządów i przedstawicieli instytucji nadzorczych, właściwie w skali całego świata. Wiąże się to z globalizacją gospodarki, świadomością potrzeby zabezpieczania tych samych interesów w każdym kraju.

Prawnik doradzający przedsiębiorcom w ich działalności gospodarczej musi uwzględniać aspekt ekonomiczny, w jakimś stopniu staje się też doradcą finansowym. Musi wiedzieć, jakie skutki ekonomiczne wywoła zastosowanie określonej instytucji prawnej. Stąd potrzeba poszerzania wiedzy ekonomicznej przez studentów, którzy zamierzają się specjalizować w prawie gospodarczym. Nie dziwi to, że część studentów uczęszczających na seminaria z tego przedmiotu studiuje też na kierunkach ekonomicznych. Zrozumienie i prawidłowa interpretacja przepisów publicznego prawa gospodarczego wymagają znajomości idei, które legły u podstaw wydania tych przepisów. Szczególnie tej gałęzi prawa nie można interpretować w oderwaniu od założeń, jakie przyświecały ustawodawcy, i wykształconych praktyką reguł postępowania na rynku. Dlatego Autorzy tej publikacji starają się wyjaśnić źródła przyjętych rozwiązań normatywnych.

Przekazujemy ten podręcznik Czytelnikowi i będziemy wdzięczni za wszelkie uwagi dotyczące jego treści.

Autorzy

PRAWO ADMINISTRACYJNE GOSPODARCZE

1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy

Punktem wyjścia rozważań wokół problematyki prawa administracyjnego gospodarczego jest określenie przedmiotu oddziaływania norm tego prawa, jakim jest gospodarka. Koncepcja prawa administracyjnego gospodarczego zakłada, że takie pojęcia jak „gospodarka” i „gospodarowanie” są znane i zdefiniowane. 1

Gospodarkę określa się najczęściej z punktu widzenia wymiernych ilościowo danych, obrazujących wielkości dotyczące zatrudnienia, wartość majątku, obrotu oraz – przede wszystkim – wielkość dochodu narodowego i jego zróżnicowanie w zależności od poszczególnych gałęzi. 2

W tym ujęciu, typowym dla prawa budżetowego i nauki o statystyce, gospodarka jest pojęciem zbiorczym, obejmującym przemysł, handel, transport, rzemiosło, rolnictwo itd. Ten sposób definiowania gospodarki, kładący nacisk na formalne granice tego pojęcia, odzwierciedla wyłącznie **ujęcie statyczne** gospodarki. Stąd też konieczne jest jego dopełnienie aspektem funkcjonalnym gospodarki.

! **W ujęciu funkcjonalnym, typowym z kolei dla teorii ekonomii**, gospodarka to proces rozstrzygnięć społeczeństwa i jego członków dotyczący wykorzystywania środków produkcji do wytworzenia różnych dóbr i zarazem proces rozstrzygnięć odnoszących się do przydziału tych dóbr jednostkom i ich grupom społecznym. Innymi słowy, jest to całokształt działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami nabywców. Elementem istotnym tej definicji jest akcentowanie **gospodarowania jako określonego rodzaju ludzkiego zachowania (postępowania)**. 3



Funkcjonalne (materialne) ujęcie gospodarki nie wskazuje kryteriów, na których podstawie można by określić ludzkie postępowanie z punktu widzenia tego przedmiotu działania, jakim jest proces gospodarowania. Ujęcie to obejmuje swoją treścią

wszelkie możliwe zakresy gospodarowania, poczynawszy od gospodarki światowej, narodowej aż do gospodarki poszczególnych przedsiębiorców.

Gospodarka w aspekcie funkcjonalnym jest jednym z subsystemów społecznych, i to z punktu widzenia przedmiotowego – subsystemem otwartym. Cechą ujęcia funkcjonalnego jest przede wszystkim traktowanie gospodarki i gospodarowania jako dynamicznego procesu, którego istotą jest specyficzna relacja między celem i metodą działania.

Z punktu widzenia **celu gospodarowania** proces ten jawi się jako swoiste zadanie zaspokojenia potrzeb człowieka, od strony zaś **sposobu urzeczywistnienia** tego celu podstawą gospodarowania jest zasada racjonalnego działania. Łącząc oba te elementy – cel i metodę działania – można stwierdzić, że z punktu widzenia materialnego **gospodarka oznacza proces zaspokajania potrzeb człowieka, realizowany w sposób sprzyjający możliwie najmniejszemu nakładowi środków.**

Materialne ujęcie gospodarki zawiera pewną dozę konwencji typowej dla zjawisk wszechogarniających i zarazem zmiennych w czasie. Istotne jest jednak to, że traktując gospodarkę jako pewien **oparty na ludzkim działaniu** system społeczny, trzeba stwierdzić, że materialne ujęcie gospodarki oparte jest na założeniu **istnienia koordynacji działań jednostkowych, dokonywanych w ramach podziału pracy.**


- 4 Mechanizmem, który najpełniej realizuje proces uzgodnień jednostkowych w sferze zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, jest **rynek**.
- 5  Pojęciem **rynku** obejmuje się najczęściej mechanizm, za pośrednictwem którego kupujący i sprzedający oddziałują wzajemnie na siebie, aby określić ilość dobra i usługi¹. Reprezentując podaż i popyt, sprzedawcy i nabywcy uczestniczą tym samym w kształtowaniu popytu i podaży, jak i zachodzących między nimi zależności. Rynek jest przy tym **zjawiskiem społecznym działającym jak system informacyjny**, który podaje dane o źródłach nabycia towarów, ich cenach oraz innych wartościach transakcji, jak np. jakości. Sprawność takiego systemu informacyjnego uzależniona jest od reguł określających cechy produktu (usługi) oraz systemu miar i wag. Bez tych dwóch elementów nie byłoby żadnego rynku globalnego; pojęcie rynku należałoby odnosić do każdej pojedynczej transakcji.
- 6  **Rynek spełnia wiele funkcji społecznych.** Patrząc przez pryzmat wzajemnej relacji rynku i konkurencji, przyjmuje się w literaturze, że do **samoregulacyjnych funkcji rynku** należą zwłaszcza:
- 1) wycena dóbr;
 - 2) dostarczanie źródeł obiektywnej informacji m.in. o cenach, popycie i podaży;

¹ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 2009, s. 59.

- 3) racjonalizacja wykorzystania zasobów prowadząca do równowagi w gospodarce;
- 4) weryfikacja społecznej przydatności produkcji (świadczenia usług);
- 5) proces alokacji, czyli przemieszczanie się zasobów pracy, środków produkcji oraz kapitałów do tych dziedzin działalności gospodarczej, które przynoszą największe zyski i są najbardziej efektywne.

Znajdujący się u podstaw rynku konkurencyjny mechanizm koordynacji działań przedsiębiorców tworzy **rynkowy system gospodarczy**, czyli taki system, w którym mechanizm wolnych cen rynkowych zmienia się w zależności od istniejącego popytu i podaży.

Elementem systemu rynkowego nadającym mu określone ramy instytucjonalne jest regulacja prawna. Historia gospodarcza potwierdza, że każda uczestnicząca w podziale pracy gospodarka społeczna potrzebuje wewnątrz siebie spójnego porządku prawnego. Truizmem jest twierdzenie, że bez prawa ani nie byłoby coraz bardziej skomplikowanego procesu wymiany, ani też nie byłyby zdolne do funkcjonowania w sposób trwały typowe dla współczesnej gospodarki ponadosobowe formy przedsiębiorczości uczestniczące w obrocie jako przedsiębiorcy (np. spółki). W społecznej rzeczywistości gospodarka wykonywana jest jako proces i jako działanie jednostkowe, w ramach prawa i zgodnie z porządkiem prawnym. Nie istnieje żadna wolna od prawa gospodarka.

 Ramy prawne gospodarowania tworzą, po pierwsze – **konstytucyjnoprawne gwarancje: wolności gospodarczej, swobody dysponowania własnością prywatną oraz wolności zrzeszania się w celach gospodarczych**, będące filarami gospodarki rynkowej. Wolności te zakładają, sięgające tradycji filozofii liberalnej, **rozdzielenie państwa i gospodarki (społeczeństwa)**, w następstwie którego obywatele, działając na rynku, korzystają z określonej sfery wolnego od ingerencji państwa nieskrępowanego gospodarczego działania.

Po drugie – ramy prawne gospodarowania tworzy regulacja prywatnoprawna zakładająca uporządkowane relacje między uczestnikami rynku, oparta na zasadzie swobody kontraktowej i równości stron stosunku prawnego.

Po trzecie – integralnym elementem systemu gospodarczego są także te regulacje, których treścią jest **porządkowanie gospodarki przez państwo w imię realizacji celów publicznych**. Już z samej swobody umów i wolności zrzeszania się wynika niebezpieczeństwo dominacji władzy rynkowej, grożące zachwianiem mechanizmu konkurencji, leżące u podstaw skutecznie funkcjonującego rynku. System gospodarczy ukierunkowany wyłącznie na zachowanie autonomii obywateli na rynku nie gwarantuje ani realizacji wielu celów społecznych i gospodarczych przez państwo, ani też nawet zachowania mechanizmu konkurencji. Koniecznym dopełnieniem prywatnej autonomii jednostek w sferze gospodarczej i zarazem swobodnego, ryn-

kowego mechanizmu koordynacji ich działań jest regulacja administracyjnoprawna ukierunkowana na realizację celów określanych każdorazowo w danym czasie i w konkretnych warunkach przez państwo.

2. Istota prawa administracyjnego gospodarczego

- 8 **Prawo administracyjne gospodarcze dotyczy ingerencji państwa w sferę gospodarki i obejmuje zespół norm prawnych, które regulują zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwa w sferze gospodarki.**
- 9 **Od strony materialnej prawo administracyjne gospodarcze daje się zrekonstruować w płaszczyźnie celów i zadań państwa w gospodarce. Przedmiot tego prawa odnosi się bowiem do państwowego oddziaływania na gospodarkę w takim zakresie, w jakim – legitymowany przez zasadę państwa prawnego – interes publiczny uzasadnia wkroczenie państwa w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i praw wykonywanych na rynku.** Przedmiot tego prawa uzasadniony jest tym samym jego historyczną genezą jako prawa, które pojawiło się w następstwie, znajdującego się w obszarze interesu publicznego, porządkującego oddziaływania państwa na gospodarkę, gwarantującego poszanowanie wolności gospodarczej i zarazem przeciwdziałającego zagrożeniom, jakie niesie jej niekontrolowane wykonywanie. Prawo to jest efektem wzrastającej ingerencji państwa w gospodarkę w celu koniecznego, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenia gospodarczej autonomii podmiotów gospodarczych. Specyfika pojawiających się problemów w toku wykonywania działalności gospodarczej skutkowałą wzrostem zakresu regulacji prawnej ukierunkowanej m.in. na ochronę konkurencji, regulację wolnych zawodów czy funkcjonowania związków zawodowych. Decydującym jednak impulsem do rozwoju prawa administracyjnego gospodarczego stały się koncepcje interwencjonistyczne i znajdujące się u ich podstaw założenie koniecznego powiązania wolności gospodarczej wykonywanej na rynku w sposób autonomiczny z odpowiedzialnością państwa za przebieg procesów gospodarczych. Koncepcje te wykreowały też grunt dla dynamicznego rozwoju współczesnego prawa administracyjnego gospodarczego.
- 10 **Od strony formalnej prawo administracyjne gospodarcze tworzą przepisy o organizacji i postępowaniu organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, właściwych w sprawach ingerencji w stosunki gospodarcze.**



Prawo administracyjne gospodarcze, podobnie jak inne obszary prawa administracyjnego, należy analizować każdorazowo w kontekście unormowań konstytucyjnych. Dotyczy to nie tylko tych regulacji konstytucyjnoprawnych, które mają za przedmiot unormowania odnoszące się bezpośrednio do gospodarki, lecz

także tych przepisów Konstytucji RP, w tym przepisów ustrojowych, które – choć nie odnoszą się bezpośrednio do gospodarki – to jednak oddziałują na treść i kształt prawa administracyjnego gospodarczego.

Ze względu na teoretycznoprawną jedność prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego można powiedzieć, że **prawo administracyjne gospodarcze jest skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym odnoszącym się do gospodarki**. Prawo konstytucyjne zawiera podstawowe zasady, będące zarazem zasadami ogólnymi prawa administracyjnego gospodarczego. Zasady te należy rekonstruować, opierając się na tych postanowieniach Konstytucji RP, które odnoszą się do zasad ustroju gospodarczego, systemu praw i wolności jednostki w sferze gospodarczej, a także konstytucyjnie określonych powinności państwa w sferze gospodarczej. Wynikając z wspólnego źródła ideowego, jakim jest preambuła Konstytucji RP, zasady te tworzą jednolitą całość.



Oznacza to, że z konstytucyjnego punktu widzenia porządek prawny w gospodarce wyznaczają przede wszystkim:

- 1) **zasada społecznej gospodarki rynkowej** jako podstawa ustroju gospodarczego;
- 2) **zasada gospodarstwa rodzinnego** jako podstawa ustroju rolnego;
- 3) **zasada zrównoważonego rozwoju**;
- 4) **podstawowe wolności i prawa ekonomiczne**;
- 5) **konstytucyjne powinności państwa w sferze gospodarczej**.

Istotne znaczenie mają także ustrojowe **zasady demokratyzmu, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz zasady proporcjonalności i równości**; wywołują one bowiem ważne implikacje dla trybu stanowienia i stosowania norm prawa administracyjnego gospodarczego, a także dla treści norm tego prawa.

Elementami charakteryzującymi prawo administracyjne gospodarcze są przede wszystkim: specyfika zakresu przedmiotowego oraz związane z tym przedmiotem charakterystyczne sposoby oddziaływania państwa na gospodarkę, jak również niejednokrotnie szczególne procedury postępowania.

Zakres przedmiotowy prawa administracyjnego gospodarczego jest pochodną przede wszystkim: konstytucyjnych powinności państwa w gospodarce, modeli gospodarki, rozstrzygnięć politycznych znajdujących się u podstaw aktualnej w danym czasie polityki gospodarczej czy wreszcie procesu integracji europejskiej. Wielość celów działania państwa wobec gospodarki wynikających z powyższych uwarunkowań, a zwłaszcza pojawianie się stale nowych zadań państwa w gospodarce sprawia, że prawo administracyjne gospodarcze pozostaje co do treści i zakresu przedmiotowego otwarte i wyjątkowo zmienne. Prawo administracyjne gospodarcze jest przede wszystkim prawem materialnym, określa bowiem zadania państwa oraz środki ich realizacji przez administrację publiczną. Stąd też materialne prawo ad-

Podręcznik prawa publicznego gospodarczego, przygotowany przez autorów związanych z Katedrą Prawa Publicznego Gospodarczego i Bankowego Uniwersytetu Warszawskiego, obejmuje całość zagadnień związanych z jedną z najbardziej reformowanych i rozwijających się w ostatnich latach gałęzi prawa, określanej jako publiczne prawo gospodarcze lub administracyjne prawo gospodarcze.

W opracowaniu przedstawiono m.in. takie zagadnienia, jak:

- przedsiębiorca, gospodarka komunalna, samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy,
- pozycja prawna Narodowego Banku Polskiego,
- prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej,
- regulacja publicznoprawna rynku finansowego.

Autorzy uwzględnili najnowsze regulacje dotyczące omawianej problematyki, w tym tzw. konstytucję biznesu, rozwiązania wprowadzone ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19; czy zmiany w zakresie organów centralnych wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw. Zaprezentowano również najnowsze orzecznictwo i literaturę prawniczą.

Publikacja jest przeznaczona dla studentów prawa i administracji. Może być również przydatna w pracy adwokatów i radców prawnych specjalizujących się w prawie gospodarczym oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382231748 W01P01

ISBN 978-83-8223-174-8



9 788382 231748

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 75 ZŁ (W TYM 5% VAT)