



Dariusz Kowalski

dr

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny

Wydział Prawa w Warszawie

e-mail: dkowalski2@swps.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3864-4568



Wykładnia funkcjonalna przepisów prawa gospodarczego publicznego w świetle rozwiązań wprowadzonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza dopuszczalności oraz zasadności stosowania wykładni funkcjonalnej przepisów prawa gospodarczego publicznego. Punktem wyjścia artykułu jest określenie ram prawa gospodarczego publicznego. Na temat granic tej gałęzi prawa wypowiedzieli się m.in. R. Hauser, L. Kieres, A. Wróbel czy C. Żuławska. Przyjmując uogólnienie, zgodnie z którym prawo gospodarcze publiczne reguluje zasady związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, powstaje pytanie, czy z uwagi na to, że jest to podgałąź prawa publicznego, dopuszczalne jest stosowanie wykładni funkcjonalnej przez organy administracji publicznej w tym zakresie.

Punktem odniesienia są wprowadzone w ustawie z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców rozwiązania, mające służyć m.in. wspieraniu wolności działalności gospodarczej, która przyczynia się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego. Wsparcie wolności gospodarczej miało polegać m.in. na zorganizowaniu aparatu organów administracji publicznej „przyjaznego przedsiębiorcom”.

Aby osiągnąć założone cele, wskazane problemy analizowano głównie na podstawie badań niereaktywnych, polegających na ocenie dostępnych informacji. Analiza uwzględniała studia aktów normatywnych, branżowych raportów, a także orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest metoda

dogmatycznoprawna, której przedmiotem jest analiza treści aktów normatywnych regulujących zasady wykonywania działalności gospodarczej. Metoda ta została uzupełniona metodą jakościową uwzględniającą osiem pogłębionych wywiadów z przedstawicielami organów administracji publicznej, przedsiębiorcami oraz przedstawicielami związków zrzeszających przedsiębiorców, a także analizą dziesięciu orzeczeń sądowych.

Wnioski z przeprowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że stosowanie przepisów prawa gospodarczego publicznego budzi wiele wątpliwości. Pomimo że wykładnia funkcjonalna mogłaby przyczynić się do bardziej efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, jest rzadko wykorzystywana, co pogłębia niepewność prawną, a w konsekwencji może prowadzić do ograniczenia rozwoju gospodarki.

Słowa kluczowe: wykładnia funkcjonalna, wykładnia prawa gospodarczego publicznego, ustawa Prawo przedsiębiorców

Wprowadzenie

W dniu 6 marca 2018 roku została uchwalona nowa ustawa regulująca zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców – Prawo przedsiębiorców¹. Wprowadzono całkiem nowe rozwiązania dla organów administracji publicznej w postaci dyrektyw wyznaczających standardy stosowania prawa w stosunku do przedsiębiorców. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości dotyczące stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy. Ponadto zgodnie z art. 11 ustawy, jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy. Wskazane rozwiązania dały asumpt do zadania pytania, czy w świetle tych zmian można przyjąć, że w zakresie prawa gospodarczego publicznego prawodawca dopuszcza powszechne używanie przez organy administracji publicznej zasad stosowania prawa opartych na pragmatyzmie gospodarczym. W konsekwencji, czy dopuszcza powszechne stosowanie wykładni funkcjonalnej w odniesieniu do praw przedsiębiorców? I jak w praktyce wskazane zmiany wpływają na proces stosowania prawa gospodarczego publicznego?

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.) – dalej ustawa.

Aby odpowiedzieć na te pytania, na potrzeby pracy przeprowadzono badania, wykorzystując metodę dogmatycznoprawną. Przedmiotem badań była analiza treści aktów normatywnych regulujących zasady wykonywania działalności gospodarczej, którą uzupełniono ośmioma wywiadami pogłębionymi z przedstawicielami organów administracji publicznej, przedsiębiorcami oraz przedstawicielami związków zrzeszających przedsiębiorców, a także analizą dziesięciu orzeczeń sądowych.

Konceptualizacja pojęcia prawo gospodarcze publiczne²

Punktem wyjścia prowadzonych analiz jest przyjęcie zakresu badań oraz dokonanie konceptualizacji pojęć związanych z procesami wpływającymi na obecną dynamikę gospodarki. Pierwszym krokiem jest określenie zakresu prawa gospodarczego publicznego. Poprzez określenie zakresu danej gałęzi prawa należy rozumieć wyznaczenie zbioru norm prawnych oraz zasad stosowania przepisów danej gałęzi prawa w odniesieniu do określonego obszaru interwencji, np. aktywności państwa w ramach procesów gospodarczych. W literaturze można zaobserwować dwa sposoby określania granic prawa gospodarczego publicznego, wynikające z przyjętego kryterium podziału³. Pierwszy, związany z szerokim rozumieniem prawa gospodarczego, wykorzystuje kryterium oddziaływania państwa na gospodarkę oraz przedmiot regulacji. Obejmuje całość norm prawnych związanych z zagadnieniami gospodarczymi i rolą państwa w gospodarce. W ramach takiego pojmowania prawa gospodarczego wyodrębnia się poszczególne podgałęzie, takie jak np.: cywilne prawo gospodarcze, prawo handlowe, administracyjne prawo gospodarcze czy karne prawo gospodarcze. Drugim sposobem określania granic prawa gospodarczego jest przyjęcie kryterium interesu prawnego oraz charakteru oddziaływania norm tej gałęzi prawa. Jest to ściśle związane z podziałem na prawo prywatne

2 Fragmenty podrozdziału opublikowane w: D. Kowalski, *Prawo gospodarcze publiczne – aktualne problemy i wyzwania na przykładach cyfryzacji i robotyzacji*, D. Jagiełło, S. Kurza, F. Parente (red.), *Wpływ informatyzacji na system prawa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021, s. 190–191.

3 Problematyka ta była już wielokrotnie przedmiotem dyskusji doktryny prawa, a szczególnie ważnym okresem w tym sporze były lata 90. XX w. Obecnie nadal pojawiają się rozważania w tym obszarze, odnoszące się najczęściej do samodzielności pojęciowej w kontekście teorii prawa. Powstały nawet zbiory koncepcji metodologicznego wyodrębnienia prawa gospodarczego, tj. podział na koncepcję pluralistyczną, dualistyczną i monistyczną, szerzej: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8 A, Warszawa 2018, s. 16–18; C. Żuławska, *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1, s. 1–45; K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 46; L. Kieres, *Publiczne Prawo Gospodarcze – kierunki rozwoju – nowe instytucje*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 273 i n.

i prawo publiczne. Sama koncepcja dokonania dychotomicznego podziału prawa na prawo publiczne i prywatne sięga już Ulpiana. Obecnie jednak zwraca się uwagę na niedoskonałość tego podziału. Z uwagi na wielowymiarowość i skomplikowanie współczesnych procesów społecznych (w tym procesów gospodarczych) można zaobserwować znaczne obszary regulacyjne występujące na pograniczu prawa prywatnego i publicznego, przez co zanika ten dychotomiczny podział – np. dostarczanie usług o charakterze użyteczności publicznej przez podmioty prywatne.

Wskazane koncepcje, odnoszące się do określenia granic prawa gospodarczego publicznego, pozostawiają nadal wiele wątpliwości. Na potrzeby niniejszego artykułu najważniejszym problemem jest określenie celów państwa we współczesnym modelu gospodarczym. Wyróżnić można trzy podstawowe cele interwencji państwa w procesy ekonomiczne w obecnie funkcjonującym modelu gospodarczym w Polsce. Są to cele wynikające bezpośrednio z ustroju gospodarczego (wykorzystywanie mechanizmów rynkowych do rozwoju społecznego), ochrona konkurencji (zapobieganie nieuczciwym praktykom wpływającym na mechanizm konkurencji) oraz ochrona podstawowych wartości obywatelskich przed skutkami wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców (ograniczenia przedmiotowe swobody wykonywania działalności gospodarczej). Powyżej wskazany zakres prawa gospodarczego publicznego wyznacza obszar badań w ramach niniejszego artykułu, co oznacza, że analizie będą poddawane wyłącznie te przepisy i zasady stosowania prawa, w ramach których państwo oddziałuje na gospodarkę.

Charakterystyka wykładni funkcjonalnej

Wykładnia prawa jako proces ustalania znaczenia tekstu prawnego była przedmiotem licznych opracowań doktryny prawa⁴. Z punktu widzenia niniejszego opracowania drugorzędne jest ustosunkowywanie się do koncepcji wykładni (klastyfikacyjnej oraz derywacyjnej), natomiast istotne jest przedstawienie dyrektyw wykładni odnoszących się do ustalenia znaczenia wyrażen występujących w tekście prawnym ze względu na kontekst funkcjonalny.

Wykładnia funkcjonalna (określana również jako celowościowa) polega na takim interpretowaniu przepisów prawa, by było ono zgodne z jego funkcją w systemie prawnym i celem, jaki wiązał się z jego powstaniem. W konsekwencji interpretując przepisy, organ administracji publicznej musi brać pod uwagę

⁴ Z punktu widzenia odmienności zasad wykładni na gruncie poszczególnych gałęzi prawa istotnymi opracowaniami są: L. Leszczyński, *Wykładnia prawa, odmienności w wybranych gałęziach prawa*, Lublin 2006; T. Spyra, *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006.

konsekwencje społeczne czy ekonomiczne, do jakich doprowadzić może określona wykładnia, i wybrać taką, która prowadzi do skutków najbardziej optymalnych m.in. z gospodarczego punktu widzenia (w przypadku przepisów prawa gospodarczego publicznego). Wykładnia ta jest blisko związana z ideologią decyzji swobodnej oraz ideologią decyzji racjonalnej i praworządnej stosowania prawa⁵. Oznacza to, że interpretując przepisy, należy brać pod uwagę powszechnie akceptowane normy moralne, zasady sprawiedliwości i słuszności.

Prima facie wskazane dyrektywy wykładni wydają się optymalnym sposobem interpretacji przepisów prawa gospodarczego publicznego. Należy jednak zauważyć, że w prawie publicznym często prymat w stosowaniu prawa uzyskują dyrektywy wykładni odnoszące się do stabilności prawa, jego pewności i normatywności – przez co podstawowym rodzajem wykładni w prawie publicznym jest wykładnia literalna. Jest to związane z ograniczeniem możliwości stosowania rozszerzającej interpretacji przepisów przez organy publiczne w odniesieniu do obowiązków adresatów danych norm prawnych. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że prawo gospodarcze publiczne obejmuje procesy, w ramach których organy administracji publicznej nakładają na przedsiębiorcę obowiązki (np. rejestracja przedsiębiorcy) bądź ograniczają lub odbierają uprawnienia (np. przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorcy) – w takim przypadku pewność prawa i jego normatywność ma uzasadnienie. Obejmuje także procesy, w ramach których nadawane są przedsiębiorcom określone uprawnienia (np. prawo do zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej czy udzielanie wsparcia finansowego ze środków publicznych). Jeśli chodzi o przepisy dające przedsiębiorcom określone uprawnienia, to dyrektywy wykładni funkcjonalnej mogłyby mieć pierwszorzędne znaczenie w przypadku powstania wątpliwości dotyczących treści danej normy prawnej. W szczególności w kontekście interpretowania przepisów na korzyść przedsiębiorców.

Administracja publiczna przyjazna przedsiębiorcom – ustawa Prawo przedsiębiorców

Spiritus movens do napisania niniejszego opracowania były zmiany przepisów regulujących wykonywanie działalności gospodarczej, jakie weszły w życie na podstawie ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z założeniami prawodawcy Ustawa miała być jednym z centralnych elementów przebudowy i reformy prawno-instytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców oraz wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Celem ustawy było tworzenie korzystnych, przejrzystych i stabilnych

5 T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 219–221.

warunków do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmacnianie gwarancji wolności i praw przedsiębiorców, a także zwiększenie chęci przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją innowacyjnych projektów⁶. Ważnym celem ustawy było też zwiększenie pewności prawa wśród przedsiębiorców oraz ich bezpieczeństwo prawne, czemu miały służyć przewidziane w ustawie instytucje prawne, takie jak: zasady ogólne prawa gospodarczego, interpretacje indywidualne, objaśnienia prawne czy utrwalona praktyka interpretacyjna, a także określenie zasad opracowywania aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego. Wskazane zmiany wynikały z postulatów środowiska przedsiębiorców. Dostrzegli oni, że niestabilne otoczenie prawne stanowi dla nich jedno z najważniejszych utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej⁷.

Wskazane zasady ogólne miały być dla organów administracji publicznej swoistymi dyrektywami interpretacyjnymi, w konsekwencji czego organy te miały w relacjach z przedsiębiorcą stosować prawo tak, aby uwzględniać m.in. zasadę swobody wykonywania działalności gospodarczej. Prawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślał fundamentalne znaczenie regulowanych zasad, do których zaliczył:

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

Co ważne, prawodawca słusznie dostrzegł, że wskazane zasady wynikają z przepisów Konstytucji RP⁸, niemniej podkreślono, że wyraźne uregulowanie tych zasad

6 Druk nr 2051 – Sejm VIII kadencja.

7 Zob. np. A. Skowrońska, A. Tarnawa, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2021, s. 18.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

w ustawie Prawo przedsiębiorców ma swoje uzasadnienie. Wskazano, że niektóre z tych zasad nie są zapisane w przepisach Konstytucji RP *expressis verbis* i zostały one wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny dopiero w drodze twórczej interpretacji m.in. klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (np. zasada przyjaznej interpretacji przepisów, zasada pogłębiania zaufania, zasada pewności prawa). W takiej sytuacji zasady te nie zawsze są dobrze znane wszystkim podmiotom prawa, ich szczegółowa treść, zakres oraz konsekwencje prawne mogą w praktyce budzić rozmaite wątpliwości. Po drugie, wyraźne zakotwiczenie wymienionych wyżej zasad w ustawie stanowi dodatkowe zwrócenie uwagi organom władzy publicznej, że w ich relacjach z przedsiębiorcami zasady te mają pełną moc wiążącą i muszą być bezwzględnie przestrzegane, gdyż nie są one jedynie normami programowymi Konstytucji RP lub niewiązącymi apelami. Zasady te są normami prawnymi *par excellence* i muszą być przez organy władzy publicznej respektowane tak samo jak wszystkie pozostałe normy prawne zawarte w ustawie. Po trzecie, omawiane zasady zostały przystosowane treściowo do przepisów związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej. Zasady te zostały dostosowane merytorycznie do specyfiki spraw związanych z działalnością gospodarczą, wyraźnie wyróżniających się na tle pozostałych kategorii spraw z zakresu administracji publicznej. Po czwarte, przepisy ustawy formułujące omawiane zasady dozwalają na określone odstępstwa od tych zasad w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2 ustawy), to zaś wzbogaca treść tychże zasad w porównaniu z treścią dającą się wywieść z samych tylko przepisów Konstytucji RP.⁹

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów

Z punktu widzenia dyrektyw wykładni przepisów prawa gospodarczego publicznego, ze wskazanych zasad ogólnych Prawa przedsiębiorców szczególnie istotne są dwie. Pierwsza to zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 ustawy), natomiast druga to zasada przyjaznej interpretacji przepisów – *in dubio pro libertate* (art. 11 ustawy). Obie zasady mają zastosowanie w postępowaniach przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą).

⁹ Druk nr 2051.

Zgodnie z przytaczanym uzasadnieniem ustawy w zasadzie rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy wyrażono nakaz adresowany do organów publicznych przyjmowania, że wątpliwości faktyczne, których nie dało się usunąć w toku postępowania, a które istnieją pomimo uprzedniego podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozstrzyga się na korzyść przedsiębiorcy. Prawodawca zauważa podobieństwo tej zasady do znanej z prawa karnego zasady *in dubio pro reo*, znajdzie więc ona zastosowanie w sytuacji, gdy po uprzednim przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów w dalszym ciągu będą istnieć w danej sprawie niejasności lub wątpliwości dotyczące obrazu stanu faktycznego sprawy. Stanowi to wyraz dbałości o właściwe rozłożenie ciężaru dowodu oraz skutków obiektywnej niemożności pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co wynika z zasad ogólnych stosowania prawa publicznego.

Druga ze wskazanych zasad nakazuje organom publicznym, aby te w przypadku niedających się usunąć w danej sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej (zwłaszcza w razie możliwych wielu różnych interpretacji danej normy prawnej) rozstrzygały na korzyść przedsiębiorcy. Interpretacja przepisów może powodować trudności zarówno po stronie obywateli (innych podmiotów), jak i po stronie organów administracji, a także sądów i podmiotów wykonujących powierzone zadania z zakresu administracji publicznej. Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z wolą prawodawcy zasada ta miała znaleźć zastosowanie tylko w przypadkach, w których przepis pozostawia pole do pewnego luzu interpretacyjnego, wywołując przy tym wątpliwości co do zakresu lub treści tegoż przepisu.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że uwzględniając cele i założenia prawodawcy, które wyraził w uzasadnieniu do projektu ustawy prawo przedsiębiorców, a także biorąc pod uwagę przytaczane ogólne zasady Prawa przedsiębiorców, prawodawca stworzył grunt do powszechnego dokonywania funkcjonalnej wykładni przepisów prawa gospodarczego publicznego w odniesieniu do praw przedsiębiorców, co może sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości, a w konsekwencji rozwojowi gospodarczemu.

Administracja publiczna przyjazna przedsiębiorcom w praktyce

Po analizie wskazanych ram prawnych dokonywania interpretacji przepisów prawa gospodarczego publicznego warto zestawzić te rozwiązania z praktyką gospodarczą. Należy bowiem zauważyć, że zarówno w art. 10 ust. 3, jak i w art. 11 ust. 2

Ustawy prawodawca przewidział możliwość odstąpienia od omawianych ogólnych zasad interpretacyjnych, w przypadku gdy wymaga tego ważny interes publiczny. Powstaje zatem pytanie, czy biorąc pod uwagę klauzulę generalną ważnego interesu publicznego, organy administracji publicznej nie odstępują od przyjętych standardów. W konsekwencji, czy uwzględniając ważny interes publiczny, organy publiczne nie rezygnują ze stosowania wykładni funkcjonalnej w przypadku stosowania przepisów regulujących prawa przedsiębiorców?

Badanie w tym zakresie oparte zostało na ośmiu anonimowych wywiadach pogłębionych, przeprowadzonych z przedstawicielami przedsiębiorców, stowarzyszeń zrzeszających przedsiębiorców oraz organów administracji publicznej. Dobór próby wynikał z konieczności uwzględniania zarówno opinii organów stosujących prawo, jak i adresatów norm prawnych uregulowanych w prawie gospodarczym publicznym (przedsiębiorców). Wyniki badania przedstawia się jednoznacznie, żadna z osób objętych badaniem nie zauważyła zmiany w zasadach stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej po wejściu w życie ustawy. Połowa z badanych osób nie wiedziała nawet, że w ustawie prawo przedsiębiorców prawodawca przewidział rozwiązania polegające na przyjęciu dyrektyw interpretacyjnych dla organów administracji publicznej. Z ośmiu respondentów zaledwie dwóch odpowiedziało, że w praktyce spotkały się w relacjach z organami administracji publicznej z odwołaniem się do zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy lub zasady przyjaznej interpretacji przepisów. Tylko trzy osoby stwierdziły, że w praktyce zawodowej spotkały się ze stosowaniem wykładni funkcjonalnej przez organy administracji publicznej. Przeprowadzone wywiady pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że badane osoby nie zaobserwowały jakościowej zmiany zasad stosowania prawa wobec przedsiębiorców po wejściu w życie ustawy.

Kolejną częścią badania była analiza dziesięciu wyroków¹⁰ wojewódzkich sądów administracyjnych, w których to wyrokach pojawiał się argument odnoszących się do stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 stycznia 2022 r., II SA/Gd 416/21 (LEX nr 3303097); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 grudnia 2021 r., III SA/Lu 608/21 (LEX nr 3305016); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2021 r., III SA/Gl 750/21 (LEX nr 3304919); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2021 r., IV SA/Wa 947/21 (LEX nr 3294450); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lipca 2021 r., I SA/Wr 88/21 (LEX nr 3227015); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 czerwca 2021 r., I SA/Sz 329/21 (LEX nr 3208865); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 maja 2021 r., I SA/Op 109/21 (LEX nr 3194801); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r., II SA/Gl 1418/20 (LEX nr 3164174); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

przedsiębiorcy lub zasady przyjaznej interpretacji przepisów. We wszystkich wyrokach argument zasadności stosowania omawianych zasad przedstawiany był przez przedsiębiorców – według nich organ nie stosował w ich sprawie tej zasady. W sześciu z dziesięciu spraw sąd oddalił skargę przedsiębiorcy, w tym w trzech sprawach bezpośrednio wskazał, że w danym stanie faktycznym nie mają zastosowania wskazane zasady ogóle ustawy. W czterech z dziesięciu spraw sąd uznał skargę przedsiębiorcy, jednak w żadnej ze spraw podstawą uznania skargi nie było bezpośrednio zastosowanie wskazanych zasad. We wszystkich ze wskazanych spraw argument odnoszący się do zasadności stosowania omawianych zasad miał jedynie charakter pomocniczy.

Podsumowanie

Uogólniając poczynione analizy, należy przyjąć, że wykładnia funkcjonalna przepisów prawa gospodarczego publicznego może być jednym z narzędzi o charakterze prawnym, które przyczyni się do ułatwienia wykonywania działalności gospodarczej, a w konsekwencji do wzrostu gospodarczego. Wskazane cele były jednym z zasadniczych powodów wprowadzenia ustawy Prawo przedsiębiorców. Podstawą do tego, aby organy administracji publicznej uwzględniały kontekst gospodarczy danej sprawy i w przypadku niedających rozstrzygnąć się wątpliwości wydawały decyzje na korzyść przedsiębiorcy oraz dokonywały wykładni przepisów *in dubio pro libertate*, było wprowadzenie zasad ogólnych ustawy. Niestety, po blisko czterech latach od wejścia w życie ustawy praktyka gospodarcza pokazuje, że stosowanie prawa niewiele zmieniło się w stosunku do okresu sprzed wejścia w życie ustawy Prawo przedsiębiorców.

Niniejszy artykuł stanowi dopiero początek badań nad jakością stosowania prawa przez organy administracji publicznej w stosunku do przedsiębiorców. Niemniej już na tym etapie należy stwierdzić, że właściwe stosowanie prawa gospodarczego publicznego może przyczynić się do bardziej efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Bibliografia

- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego, Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8 A, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Publiczne Prawo Gospodarcze – kierunki rozwoju – nowe instytucje*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Kowalski D., *Prawo gospodarcze publiczne – aktualne problemy i wyzwania na przykładach cyfryzacji i robotyzacji*, D. Jagiełło, S. Kursa, F. Parente (red.), *Wpływ informatyzacji na system prawa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000.
- Leszczyński L., *Wykładnia prawa, odmienności w wybranych gałęziach prawa*, Lublin 2006.
- Skowrońska A., Tarnawa A., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2021.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Żuławska C., *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.

Functional Interpretation of Public Economic Law

Abstract

The subject of this article is the analysis of the admissibility and legitimacy of the application of a functional interpretation of the provisions of public economic law. The starting point of the article is to define the framework of public economic law. The boundaries of this branch of law were discussed, among others, by prof. Roman Hauser, prof. Zygmunt Konrad Niewiadomski, prof. Andrzej Wróbel, or prof. Czesława Żuławska. Assuming the generalization according to which this branch of law regulates the rules related to running a business by entrepreneurs, the question arises, whether, due to the fact that it is a sub-branch of public law, is it permissible to use a functional interpretation by public administration bodies in this respect?

The point of reference for the analysis are the solutions introduced in the Act of March 6th, 2018 Entrepreneurs' Law, the purpose of which was, inter alia, the promotion of freedom of economic activity which contributes to the development of the economy and to the

increase of social welfare. Economic freedom was to be supported, inter alia, by organizing an “entrepreneur-friendly” public administration apparatus.

In order to achieve the assumed goals, the analysis of the identified problems was based mainly on non-reactive studies, consisting in the assessment of the available information. It included studies of normative acts, industry reports, as well as decisions of District Administrative Courts. The basic research method used in the study is the dogmatic and legal method. Its subject was the analysis of the content of normative acts regulating the principles of conducting business activity. It was supplemented with a qualitative method based on 8 in-depth interviews with representatives of public administration bodies, entrepreneurs and representatives of associations of entrepreneurs, as well as an analysis of 10 court decisions.

The proposals of the conducted research allow us to conclude that the application of the provisions of the law of the public host raises many doubts. Despite the fact that the functional interpretation could contribute to the more effective conduct of business activity by entrepreneurs, it is rarely used, which increases legal uncertainty and, consequently, may contribute to limiting the development of the economy.

Keywords: functional interpretation, interpretation of public economic law, the Entrepreneurs’ Law Act

CYTOWANIE

Kowalski D., *Wykładnia funkcjonalna przepisów prawa gospodarczego publicznego w świetle rozwiązań wprowadzonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 5 (vol. 41), 37–48, DOI: 10.18276/ais.2022.41-03.