

**Łukasz Grzejdziak**

# Prawo gospodarcze publiczne

Wykład

*Wprowadzenie do prawa gospodarczego  
publicznego*

*Zasady prawa gospodarczego publicznego*



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Program

1. Pojęcie i zakres PGP
2. Systematyka PGP
3. Źródła PGP
4. Zasady PGP
5. Podmioty PGP
6. Funkcje organów administracji gospodarczej



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Gospodarka a prawo

- Prawna regulacja gospodarki -  
gospodarka jako przedmiot regulacji  
prawnej
  - Pytanie – jak zdefiniować gospodarkę?



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziaak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziaak@wpia.uni.lodz.pl)



# Gospodarka a prawo

- Ujęcie przedmiotowe
  - Jedna z dziedzin życia społecznego
  - Trudności w odróżnieniu od innych sfer życia społecznego



# Gospodarka a prawo

- Ujęcie funkcjonalne
  - Definicja poprzez cele i zadania
  - Wytwarzanie i podział dóbr oraz świadczenie usług w celu zaspokojenia potrzeb społecznych
  - Konieczność gospodarowania wynikająca z ograniczonych zasobów i nieograniczonych potrzeb ludzkich
  - Podlega zasadzie racjonalności (efektywności) gospodarczej



# Gospodarka a prawo

- Ujęcie podmiotowe
  - Jako całość instytucji i urzędzeń służących zaspokojeniu potrzeb społecznych
  - Gospodarka jako działalność podmiotów gospodarujących bądź jako ogół podmiotów gospodarujących
  - Pojęcie przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa)



# Gospodarka a prawo

- Ujęcie materialne
  - Aspekt materialny – jako całość kształt kapitału (produkcyjnego, usługowego) oraz dostępnych zasobów naturalnych
  - Szeroko rozumiane zasoby
  - Pojęcie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym – art. 55<sup>1</sup> KC



# Funkcje prawa w gospodarce

- Prawo dostarcza środków (instrumentów) niezbędnych do realizacji określonych celów (gospodarczych, społecznych)
- Debata – jaka funkcja prawa w gospodarce?
- Mechanizm rynkowy
  - zdolność rynków do samoregulacji
  - wymuszanie efektywności procesów gospodarczych (efektywność alokacyjna, produkcyjna)
- Prawo ma zapewniać nieskrępowane funkcjonowanie mechanizmów rynkowych
- Czy prawo powinno pełnić inne funkcje w gospodarce? Jakie?





# Funkcje prawa w gospodarce

- Funkcja sterująca
  - Prawo jako instrument sterowania gospodarką
  - Sfera oddziaływania między gospodarką a podmiotami nią sterującymi w ramach państwowego kierownictwa gospodarczego
  - Zasadniczo regulacja przez rynek
  - Wyjątek - gdy wymagają tego cele polityki gospodarczej państwa (UE)
    - tworzenie motywacji do określonej działalności gospodarczej poprzez zastępowanie mechanizmów konkurencji (rynkowych)
  - Prawo jako instrument realizacji polityki gospodarczej



# Funkcje prawa w gospodarce

- Funkcja organizująca
  - Tworzenie ramowego porządku prawnego, gwarantującego
    - prawa i wolności gospodarcze
    - funkcjonowanie mechanizmów rynkowych – zapewnienie podstawowych wartości gospodarki rynkowej



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Funkcje prawa w gospodarce

- Funkcja rozdzielcza
  - Redystrybucja dóbr
  - działania nakierowane na odmienny niż rynkowy sposób alokacji dóbr
  - cel - zaspokajanie potrzeb społecznych
  - Różne instrumenty – subwencje, dotacje, ulgi podatkowe



# Funkcje prawa w gospodarce

- Funkcja stabilizująca
  - Utrzymywanie i utrwalanie istniejącego stanu stosunków społecznych
  - Pewność gospodarki (gospodarowania) uwarunkowana pewnością prawa, ale także tworzeniem i skuteczną realizacją planów i strategii długookresowych



# Funkcje prawa w gospodarce

- Funkcja ochronna
  - Prawo służy ochronie interesu publicznego oraz interesów uczestników życia gospodarczego
  - Chroni wolność gospodarczą i inne podstawowe wartości gospodarki rynkowej
  - Korekta działań sił rynkowych oraz zapobieganie działaniom przedsiębiorców godzącym w wartości gospodarki rynkowej



# Prawo gospodarcze publiczne

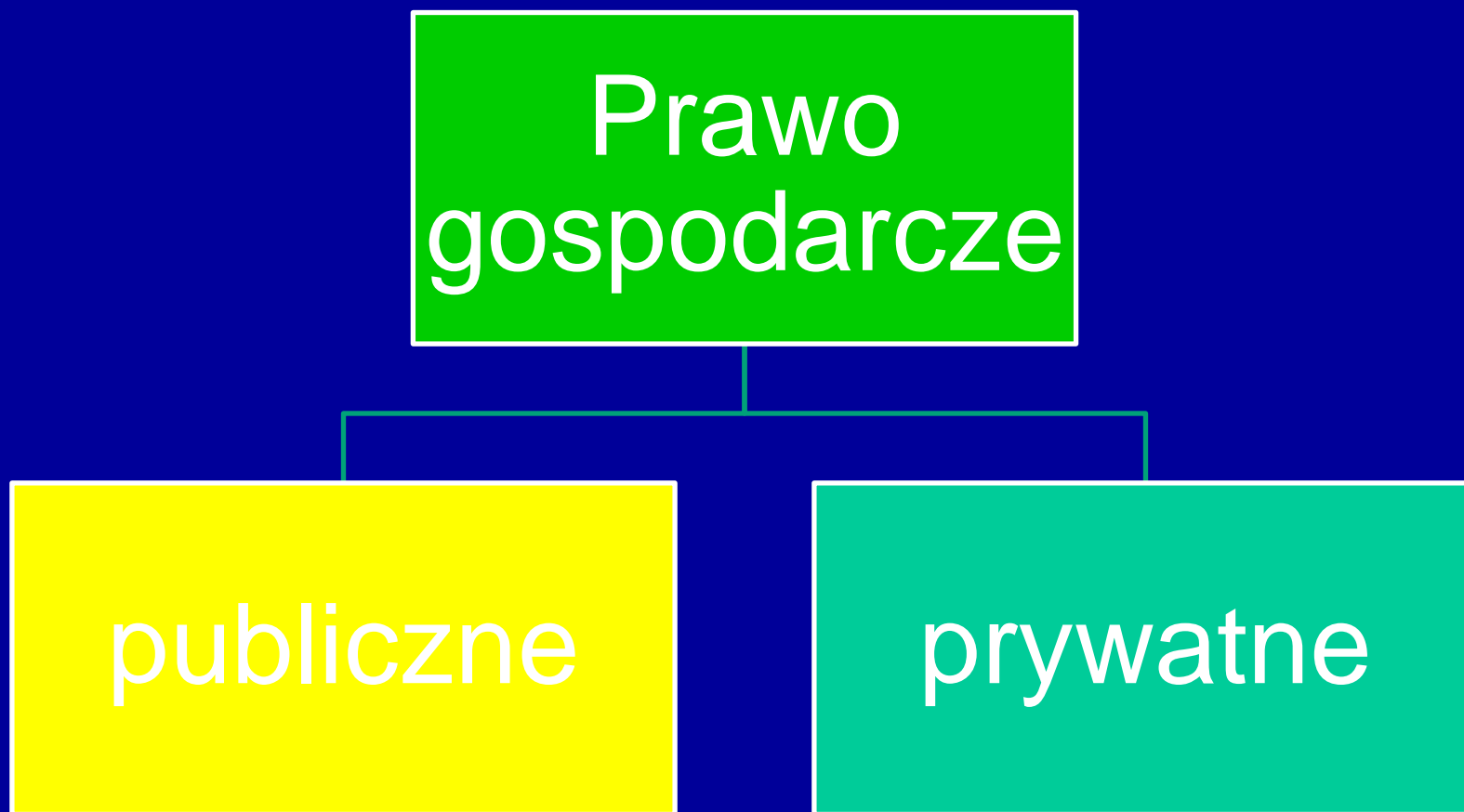
## – pojęcie i zakres

- Definiowane poprzez odniesienie do pojęcia „prawo gospodarcze”
- Wiele definicji
- Prawo gospodarcze
  - *System zasad i norm prawnych o istotnym znaczeniu dla procesu gospodarowania, w szczególności regulujących oddziaływanie państwa na gospodarkę*
  - W skład norm prawa gospodarczego wchodzi wszelkie normy prawne mające zastosowanie w procesie gospodarowania



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

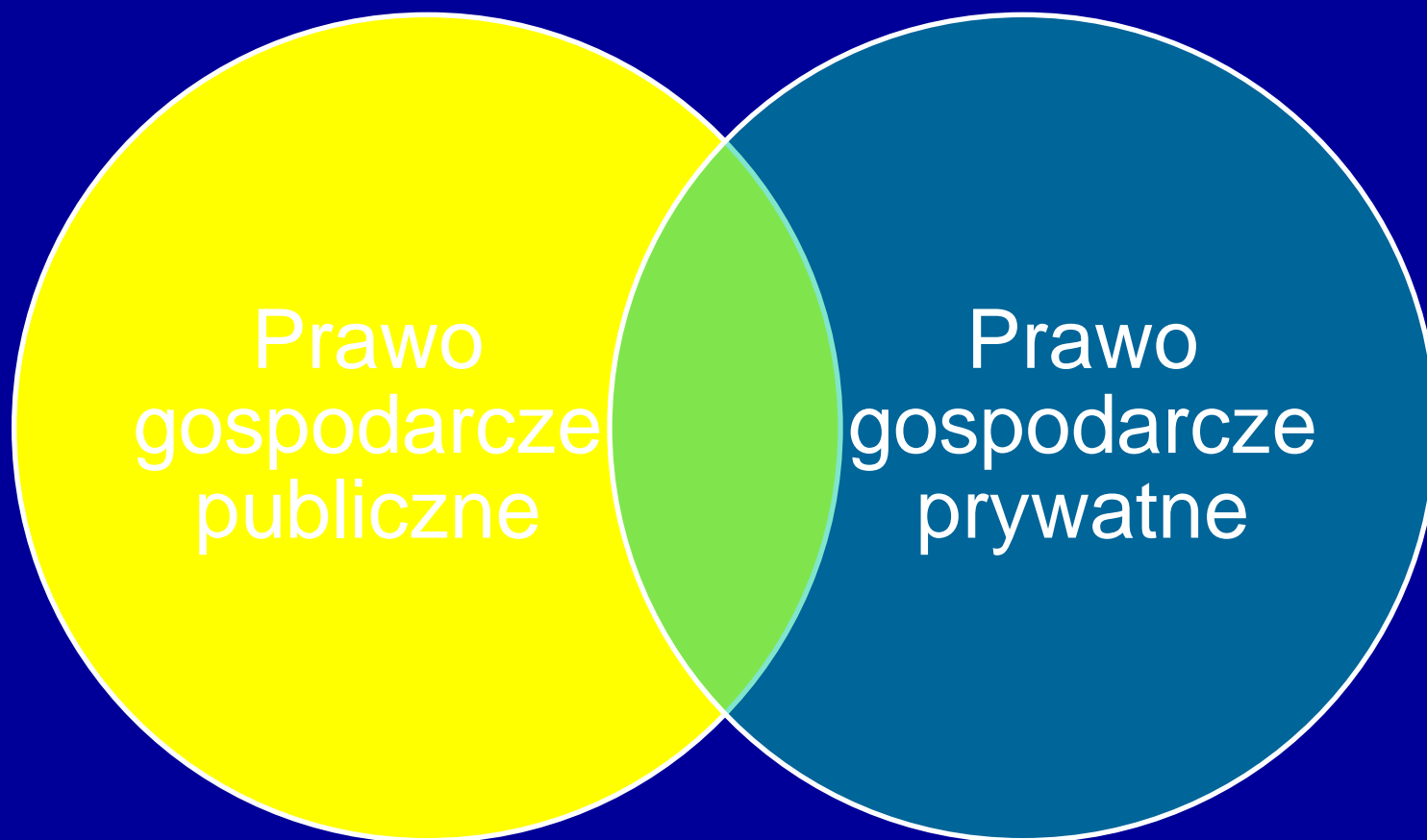


90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)





# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

- Kryteria rozdziału między prawem publicznym a prywatnym
  - **Teoria nadrzędności** – wzajemna relacja stron stosunku prawnego
    - Prawo prywatne – równorzędność podmiotów
    - Prawo publiczne – relacja nadrzędność – podporządkowanie; jedną ze stron (nadrzędną) jest podmiot władzy publicznej
    - Problemy – niewładcze działania administracji oraz równorzędne stosunki administracja-obywatel



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

- Kryteria rozdziału między prawem publicznym a prywatnym
  - **Teoria interesu (Ulpian)** – jaki interes chroni prawo?
    - Prawo prywatne – prywatny
    - Prawo publiczne – publiczny
    - Problem – normy z reguły chronią zarówno prywatny jak i publiczny interes; nie zawsze można wskazać, który interes przeważa



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

- Kryteria rozdziału między prawem publicznym a prywatnym
  - **Teoria przyporządkowania** – do kogo adresowane są normy?
    - Prawo prywatne – do wszystkich
    - Prawo publiczne – do państwa
    - Problem – administracja wykonuje swoje zadania także w formach typowych dla prawa prywatnego



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

- Kryteria rozdziału między prawem publicznym a prywatnym
  - Nie ma niezawodnych kryteriów podziału
    - konieczna analiza *ad casum* z zastosowaniem wszystkich kryteriów
  - Podział ten, jak się wydaje, będzie stopniowo tracił na znaczeniu
  - Obecnie – ciągle ma duże znaczenie, także praktyczne (wykładnia prawa)



# Prawo gospodarcze publiczne

## – pojęcie i zakres

- **Prawo gospodarcze publiczne**

- *Całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa i organów Unii Europejskiej na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prywatnego*
- *Cel – ochrona podstawowych wartości gospodarki rynkowej oraz wyznaczenie dopuszczalnych granic ich ograniczenia w interesie publicznym, a także regulacja działalności gospodarczej państwa i samorządu terytorialnego*



# Prawo gospodarcze publiczne

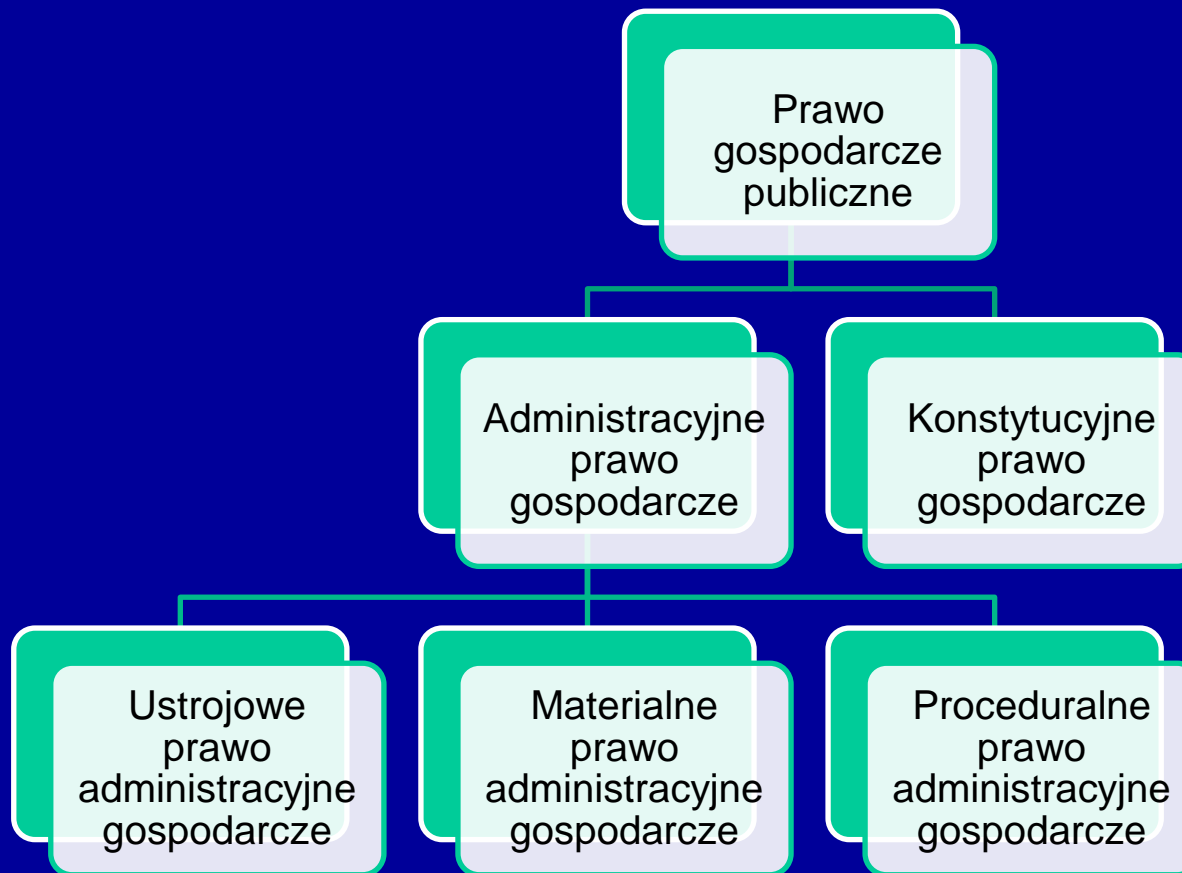
## – pojęcie i zakres

- Prawo gospodarcze prywatne
  - *Całokształt zasad i norm prawnych, za których pośrednictwem państwo i organy Unii organizują i kontrolują działalność gospodarczą, regulując stosunki gospodarcze między podmiotami prawa prywatnego na zasadzie równorzędności*



# Prawo gospodarcze publiczne

## – systematyka



# Prawo gospodarcze publiczne

– europeizacja prawa gospodarczego

Europejskie prawo  
gospodarcze

Polskie  
publiczne prawo  
gospodarcze



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)





# Prawo gospodarcze publiczne

## – europeizacja prawa gospodarczego

- Silne oddziaływanie europejskiego prawa gospodarczego (w tym orzecznictwa) poprzez
  - Bezpośrednie obowiązywanie prawa europejskiego w p. cz.
  - Harmonizację prawa krajowego
- Państwa członkowskie zobowiązane są do jednolitego i skutecznego stosowania i egzekucji prawa europejskiego



# Prawo gospodarcze publiczne

## – źródła prawa

- Katalog źródeł pgg wyznaczony jest przez zakres jego regulacji
- Formy źródeł odpowiadają katalogowi form określonemu w przepisach konstytucji
- + źródła prawa europejskiego

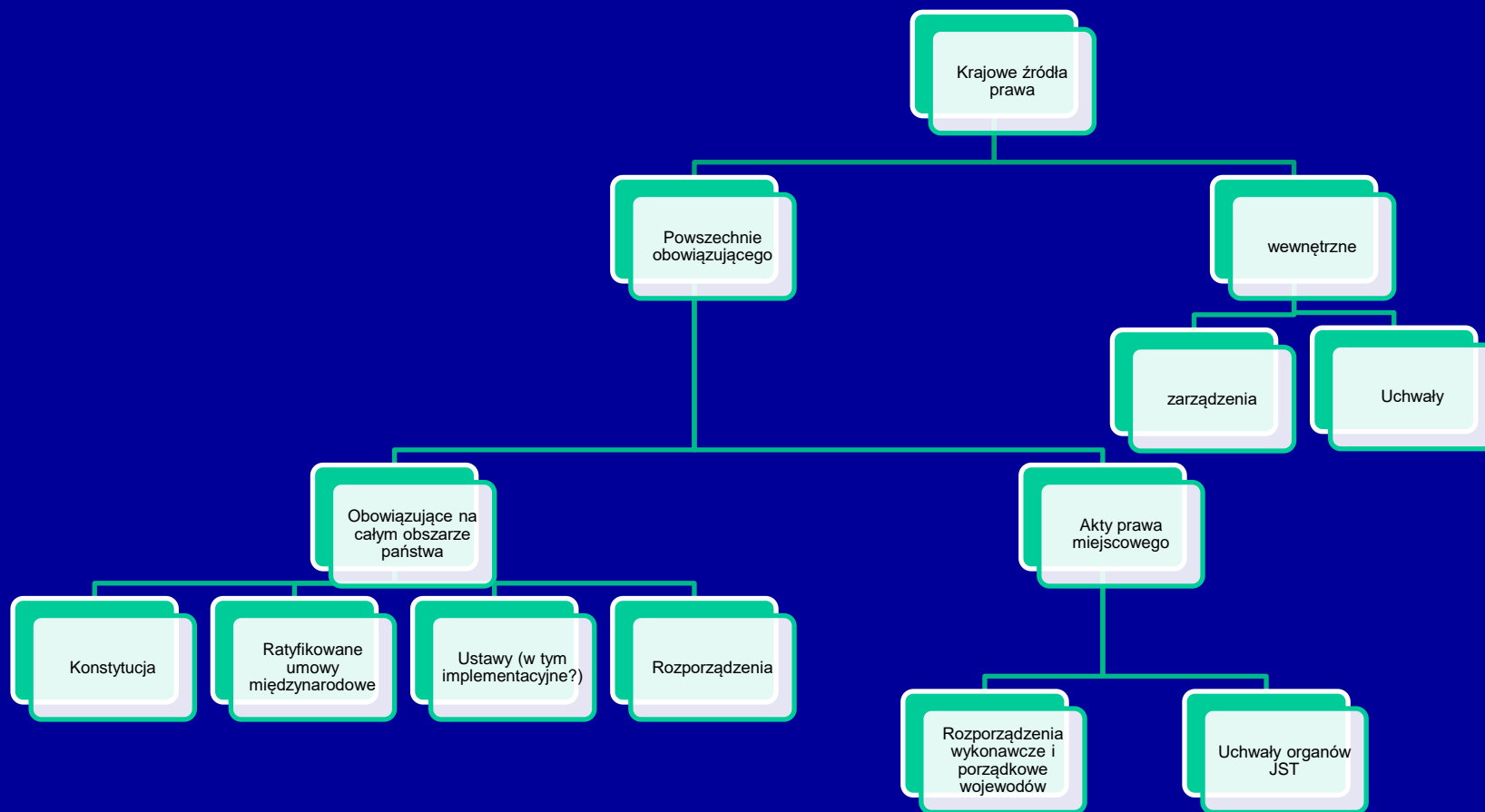


90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Prawo gospodarcze publiczne

## – źródła prawa



# Zasady prawa gospodarczego publicznego

- Dlaczego mają znaczenie?
  - Stanowią normy nadrzędne aksjologicznie
  - Mają kluczowe znaczenie w procesie stosowania prawa – w sytuacji gdy normy pgg wymagają interpretacji
  - Szczególne znaczenie zasad określonych w Konstytucji – nie tylko jako dyrektywy przy stosowaniu prawa, ale też dyrektywy stanowienia prawa dla ustawodawcy



# Konstytucja gospodarcza

- W sensie formalnym - całość przepisów konstytucyjnych organizujących gospodarkę
- Ale - tylko w odniesieniu do tych konstytucji, które zawierają przepisy tworzące konstytucyjnoprawne podstawy systemu gospodarczego
- W sensie materialnym – konstytucyjna regulacja gospodarki jako określonego systemu gospodarczego
- Związanie ustawodawcy, innych organów stanowiących, organów stosujących prawo oraz innych uczestników życia gospodarczego
- Otwarty (neutralny) charakter konstytucji gospodarczej
  - gdy z przepisów konstytucji nie wynika jednoznacznie określony ustrój gospodarczy



# Zasada demokratycznego państwa prawnego

- **Art. 2 Konstytucji**
  - *RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*
- Wyznacza granice oddziaływania państwa na gospodarkę
- Złożona z wielu autonomicznych zasad
- W ujęciu materialnym
  - Obowiązek sprawowania władzy publicznej z uwzględnieniem gwarancji w sferze praw i wolności jednostek oraz realizacji celów sprawiedliwości społecznej
- W ujęciu formalnym
  - Związywanie państwa prawem
    - art. 7 Konstytucji – *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*



# Zasada państwa sprawiedliwości społecznej

- **Art. 2 Konstytucji**
  - *RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*
- Organy stanowiące i stosujące prawo powinny kierować się sprawiedliwością społeczną
- Prawodawca ma za zadanie konkretyzować tę zasadę na gruncie wydanych przepisów
- **Obowiązki państwa**
  - Pozytywny – tworzenia sprawiedliwego porządku społecznego
  - Negatywny – zakaz podejmowania przez organy władzy publicznej działań niezgodnych z ww. zasadą (kontrola TK)



# Zasada państwa sprawiedliwości społecznej

- **Instrumentalizacja gospodarki**
  - Procesy gospodarcze nie są kształtowane wyłącznie przez procesy rynkowe
  - Państwo zobowiązane jest wpływać na procesy gospodarcze celem realizacji zasad sprawiedliwości społecznej
  - Gospodarka jest instrumentem osiągnięcia przez państwo określonych celów (m.in. sprawiedliwości społecznej)





# Zasada państwa sprawiedliwości społecznej

- Interwencja regulacyjna państwa gdy procesy gospodarcze przebiegają niezgodnie z ww. zasadą
  - zapobiegająca powstaniu nierówności społecznych i gospodarczych
  - sprzyjająca osiągnięciu spójności społecznej i terytorialnej
  - zapewniająca stabilny wzrost gospodarczy
  - zapewniająca ochronę godności człowieka
- Przejawy
  - Taryfy ulgowe w transporcie zbiorowym
  - Ochrona odbiorców wrażliwych w prawie energetycznym
  - Usługi w ogólnym interesie gospodarczym



# Zasada pomocniczości

- **Preambuła do Konstytucji**
  - *...ustanawiamy Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.*
- **Rodowód w katolickiej nauce społecznej (XIX/XX w.)**
- **Bardzo duże znaczenie w prawie europejskim! – art. 5 TUE**



# Zasada pomocniczości

- **Podstawowe założenia**
  - Jedynym samodzielnym bytem jest człowiek
  - Każda społeczność służy człowiekowi przez zaspokajanie jego potrzeb
  - Jednostka ludzka jest samodzielna i autonomiczna
  - Każda akcja społeczna ma jedynie charakter pomocniczy względem samodzielnych działań jednostki



# Zasada pomocniczości

- **Zasada ogólna**
  - Społeczność (organizacja) wyższa przejmuje zadania niższej tylko gdy ta pierwsza nie jest w stanie zaspokoić potrzeb jej członków
- **Zasada pomocniczości na gruncie życia gospodarczego**
  - Inicjatywa gospodarcza w rękach obywateli – wolność gospodarcza, wolność wyboru i wykonywania zawodu, ochrona własności, zabezpieczenie przed ingerencją państwa w procesy gospodarcze
  - Państwo włącza się tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla zabezpieczenia interesu publicznego



# Zasada pomocniczości

- **Obowiązki państwa**

- Wymiar negatywny – powstrzymanie się od interwencji państwa jeśli niższa społeczność (jednostka) jest w stanie wykonać zadania
- Wymiar pozytywny
  - Działania polegające na kierowaniu, nadzorowaniu, kontroli i reglamentacji działalności gospodarczej
  - Bezpośrednie działanie państwa w życiu gospodarczym
    - **ale ograniczenie – tylko wtedy, gdy prywatnoprawne podmioty nie są w stanie zaspokoić danych potrzeb ogólnospołecznych**



# Zasada proporcjonalności

- **Prawo europejskie - art. 5 ust. 4 TUE**
  - *Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów*
- **Art. 31 Konstytucji**
  - *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wartości i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*
- **Element zasady demokratycznego państwa prawnego**



# Zasada proporcjonalności

- Wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia wolności i praw podmiotowych (w tym istotnych dla działalności gospodarczej)
- Ograniczenie nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych do celów ingerencji państwa w gospodarkę
- Nakaz wyważenia interesów – prywatnego (jednostkowego) i publicznego



# Zasada proporcjonalności

- Składowe zasady proporcjonalności (orzecznictwo TK)
  - Przydatność
    - Czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
  - Konieczność
    - Czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
  - Proporcjonalność *sensu stricto*
    - Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela?





# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Art. 20 Konstytucji**

– *Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP*



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Art. 3 ust. 3 TUE**

– *Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowotechniczny.*



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- Idea społecznej gospodarki rynkowej
  - powstała w Niemczech w latach 40-tych XX w.
  - Twórcą i głównym ideologiem Alfred Müller-Armack
  - Duży wpływ myśli ordoliberalnej (szkoła fryburska), choć wielu ordoliberalistów kontestowało tę koncepcję



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Główne założenia koncepcji sgr**
  - Gospodarka rynkowa z wpisanym do niej porządkiem społecznym
  - W centrum wolny rynek – gospodarka rynkowa podstawą ładu społecznego
  - Wolna inicjatywa z zabezpieczonym rozwojem społecznym
  - Gospodarka w służbie rozwojowi społecznemu, spójności społecznej, niwelowaniu nierówności społecznych
  - SGR ≠ gospodarka rynkowa + rozbudowana opieka społeczna
  - SGR = gospodarka rynkowa, ale orientowana celem w postaci rozwoju społecznego



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Główne założenia koncepcji sgr**
  - Postęp społeczny stanowi integralny cel, wartość, która orientuje procesy gospodarcze
  - Sam rynek nie wystarczy by stworzyć sprawiedliwy porządek społeczny
  - Państwo ma prawo i obowiązek ingerować w procesy rynkowe, jeśli te prowadzą do niepożądanych ze społecznego punktu widzenia rezultatów
  - Cele gospodarcze i społeczne nie są względem siebie alternatywne, a równoległe
  - Wolność gospodarcza + sprawiedliwość społeczna + bezpieczeństwo społeczne



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Rola państwa w systemie SGR**
  - Wspomaganie, inicjowanie, koordynacja prywatnych inicjatyw gospodarczych celem uzyskania
    - Stałego i odpowiedniego wzrostu gospodarczego
    - Wysokiego poziomu zatrudnienia
    - Stabilizacji cen
    - Równomiernego rozwoju



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **SGR w Konstytucji RP**

- Nie jest potwierdzeniem istniejącego stanu rzeczy (panującego ustroju), a dyrektywą programową wiążącą dla państwa
- Nie tylko racjonalność gospodarcza, ale także wartości ogólnoludzkie, w tym godność człowieka
- Zasada SGR stanowi podstawę interwencji państwa w procesy gospodarcze



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Odwołanie do własności prywatnej w art. 20 Konstytucji**
  - Nie oznacza, że znajduje ona lepszą ochronę prawną
  - Nie oznacza, że działalność gospodarcza nie może być prowadzona i podejmowana także w oparciu o własność publiczną, ale możliwość ta jest ograniczona zasadą pomocniczości





# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Odwołanie do solidarności partnerów społecznych w art. 20 Konstytucji**
  - Obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych kosztów transformacji społecznej
  - Nie oznacza to uwolnienia jednostek od odpowiedzialności za siebie i prymatu celów redystrybucyjnych nad wzrostem gospodarczym



# Zasada społecznej gospodarki rynkowej

- **Odwołanie do dialogu i współpracy partnerów społecznych w art. 20 Konstytucji**
  - Idea partnerstwa społecznego
  - Różne formy wymiany poglądów, stanowisk i konsultacji między obywatelami a władzą publiczną w sferze gospodarki
  - Rada Dialogu Społecznego – rząd, pracodawcy, pracownicy



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Wolność gospodarcza

- Art. 20 Konstytucji
  - *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP*
- Art. 22 Konstytucji
  - *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny*



# Wolność gospodarcza

- Oddziaływanie państwa na gospodarkę ograniczone przez wolności i prawa jednostek i osób prawa prywatnego
- Działalność gospodarcza należy do inicjatywy osób fizycznych i osób prawa prywatnego, posiadających swobodę podejmowania decyzji istotnych dla procesu gospodarowania
- Wolność gospodarcza jest prawem naturalnym – prawo pozytywne tylko potwierdza wolność
- Wolność gospodarcza jako negatywne publiczne prawo podmiotowe
- *In dubio pro libertate*



# Wolność gospodarcza

- **Art. 6 uosdg**

1. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.
2. Organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa



# Wolność gospodarcza

- **Obowiązki organów państwa**
  - **Pozytywny** – tworzenie materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności gospodarczej
  - **Negatywny** – powstrzymywanie się przez państwo od wydawania aktów prawnych niezgodnych z zasadą wolności gospodarczej



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Wolność gospodarcza

- **Zakres podmiotowy**
  - Osoby prawa prywatnego
  - NIE Państwo i JST
- **Zakres przedmiotowy**
  - Swoboda podejmowania czynności istotnych dla procesu gospodarowania w zakresie dopuszczonym przepisami prawa
  - Zróżnicowany zakres swobody działalności gospodarczej w zależności od rodzaju działalności



# Wolność gospodarcza

- **Względny charakter**
  - Wolność gospodarcza nie jest absolutna
  - Ograniczenie możliwe, jednak
    - Jedynie ustawą – szczegółowe i kompletne uregulowanie, bez przepisów blankietowych
    - Tylko ze względu na ważny interes publiczny – w orzecznictwie TK odesłanie do wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji tj. do: bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób
    - Wymóg proporcjonalności ograniczenia





# Zasada konkurencji

- Brak wyraźnej odrębnej podstawy konstytucyjnej
- Wyinterpretowana z innych zasad – społecznej gospodarki rynkowej (opartej na) wolności gospodarczej i własności prywatnej
  - Konkurencja jako podstawowy mechanizm gospodarki rynkowej
- Podstawa w art. 76 konstytucji (?)
  - *Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.*



# Zasada konkurencji

- **Obowiązek stworzenia mechanizmów konkurencji oraz ochrony mechanizmów już istniejących**
- **Obowiązki władz publicznych**
  - **Negatywny – powstrzymanie się od ingerencji utrudniającej lub ograniczającej konkurencję**
  - **Pozytywny – interwencja na rzecz konkurencji - celem jej ochrony lub dokonania zmian w strukturze rynków celem otwarcia ich na konkurencję**



# Pozostałe zasady PGP

- **Ochrona własności**

- art. 21 ust. 1 Konstytucji – RP chroni własność i prawo dziedziczenia

- **Równość**

- Art. 32 ust. 2 Konstytucji - Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją**
  - Art. 119 ust. 1 TFUE
    - dla osiągnięcia celów określonych w art. 3 TUE, działania Państw Członkowskich i Unii obejmują, na warunkach przewidzianych w Traktatach, przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych Państw Członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją.
  - Art. 120 TFUE
    - Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii określonych w artykule 3 TUE i w kontekście ogólnych kierunków określonych w artykule 121 ust. 2 Państwa Członkowskie i Unia działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów, zgodnie z zasadami określonymi w artykule 119.



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada rynku wewnętrznego**
  - Art. 3 ust. 3 TUE - Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowotechniczny.
  - Art. 26 ust. 2 TFUE - Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada rynku wewnętrznego**
  - Tworzenie rynku wewnętrznego jest kompetencją dzieloną między UE i p. cz.
    - p. cz. wykonują kompetencje w zakresie, w którym UE ich nie wykonała lub zaprzestała jej wykonywania
  - Art. 26 ust. 3 TFUE - Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, ustala wytyczne i warunki niezbędne do zapewnienia zrównoważonego postępu we wszystkich odpowiednich sektorach



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Swobody rynku wewnętrznego**
  - Swoboda przepływu towarów (art. 28 – 37 TFUE)
  - Swoboda przepływu osób (art. 45-48 TFUE)
  - Swoboda świadczenia usług (art. 56-62 TFUE)
  - Swoboda przepływu kapitału (art. 63-66 TFUE)
- **Bezpośrednie stosowanie**
- **Ścisły związek z zasadą konkurencji**



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada neutralności traktatowej**
  - Art. 345 TFUE
    - Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich
  - Państwa członkowskie są zasadniczo suwerenne w wyborze określonego typu własności (ustroju własnościowego), w ramach którego prowadzona ma być działalność gospodarcza





# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada usług w ogólnym interesie gospodarczym**
  - **Art. 14 TFUE**
    - Bez uszczerbku dla artykułu 4 TUE i artykułów 93, 106 i 107 niniejszego Traktatu oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Unia i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania Traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.
    - Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają te zasady i określają te warunki, bez uszczerbku dla kompetencji, które Państwa Członkowskie mają, w poszanowaniu Traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług.



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada niedyskryminacji**

- **Art. 19 ust. 1 TFUE**

- Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.



# Zasady PGP wynikające z prawa europejskiego

- **Zasada zrównoważonego wzrostu gospodarczego**
  - **Art. 3 ust. 3 TUE**
    - Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowo-techniczny.
  - m.in. procedura unikania nadmiernego deficytu (art. 126 TFUE)



# PODMIOTY PGP



# Podmioty prawa gospodarczego publicznego

- **Podmioty realizujące funkcje państwa względem gospodarki**
- **Krąg podmiotów wyznaczony przez zadania, które realizują oraz z drugiej strony przez konstytucyjne zasady ustroju politycznego**



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdzia@wpia.uni.lodz.pl)



# Podmioty PGP

- **Parlament**

- Podstawowa rola jako ustawodawcy
- Ograniczenie wolności gospodarczej tylko ustawą
- Podział kompetencji z JST – art. 163 Konstytucji wprowadza domniemanie kompetencji w wykonywaniu zadań publicznych na rzecz JST
- Kompetencje planowania i programowania
  - Finansowego – ustawa budżetowa
  - Rozwojowego – jedynie w zakresie prawnej regulacji organizacji planowania rozwoju – Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
- Uchwały – założenia i kierunki polityki gospodarczej itp.



# Podmioty PGP

- **Organy władzy wykonawczej**
  - **Rada Ministrów**
    - **Zadania:**
      - Funkcja rządu – kierowanie polityką wewnętrzną i zagraniczną państwa
      - Funkcja prawodawcza – rozporządzenia, zarządzenia, uchwały
      - Funkcja kierowniczo-koordynująca względem organów administracji rządowej niższego szczebla
      - Funkcja kontrolno-nadzorcza względem podmiotów administracji publicznej
    - Ustalanie celów i strategii gospodarczych państwa
      - np. strategie sektorowe



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Podmioty PGP

- **Administracja gospodarcza**

- **Pojęcie**

- ujęcie podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne

- **Współczesne tendencje**

- Decentralizacja, europeizacja struktur, prywatyzacja zadań, pluralizacja





# Podmioty PGP

- **Rządowa administracja gospodarcza**
  - **Centralne organy administracji rządowej**
    - **Ministrowie, szczególnie MR**
    - **Regulatorzy, Prezes UOKiK (sieci NRA i NCA)**
    - **Inspekcje państwowe (np. Prezes IH)**
  - **Terenowe organy administracji rządowej**
    - **Zespolonej (np. Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej)**
    - **Niezespolonej (np. Inspektorzy Sanitarni)**
    - **Wojewodowie**



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Podmioty PGP

- **Samorządowa administracja gospodarcza**
  - **Organy JST**
    - Realizują wiele zadań z zakresu administracji gospodarczej
    - Wsparcie działalności gospodarczej
    - Usługi publiczne



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Podmioty PGP

- **Pośrednia administracja gospodarcza**
  - Instytucje i podmioty publiczne względnie niezależne od organów administracji publicznej
  - Agencje
  - Przedsiębiorstwa publiczne
  - Fundusze, itp.
- **Samorząd gospodarczy**
- **Pomocnicy administracji**
  - podmioty prawa prywatnego, wykonujące zleczone zadania administracji gospodarczej



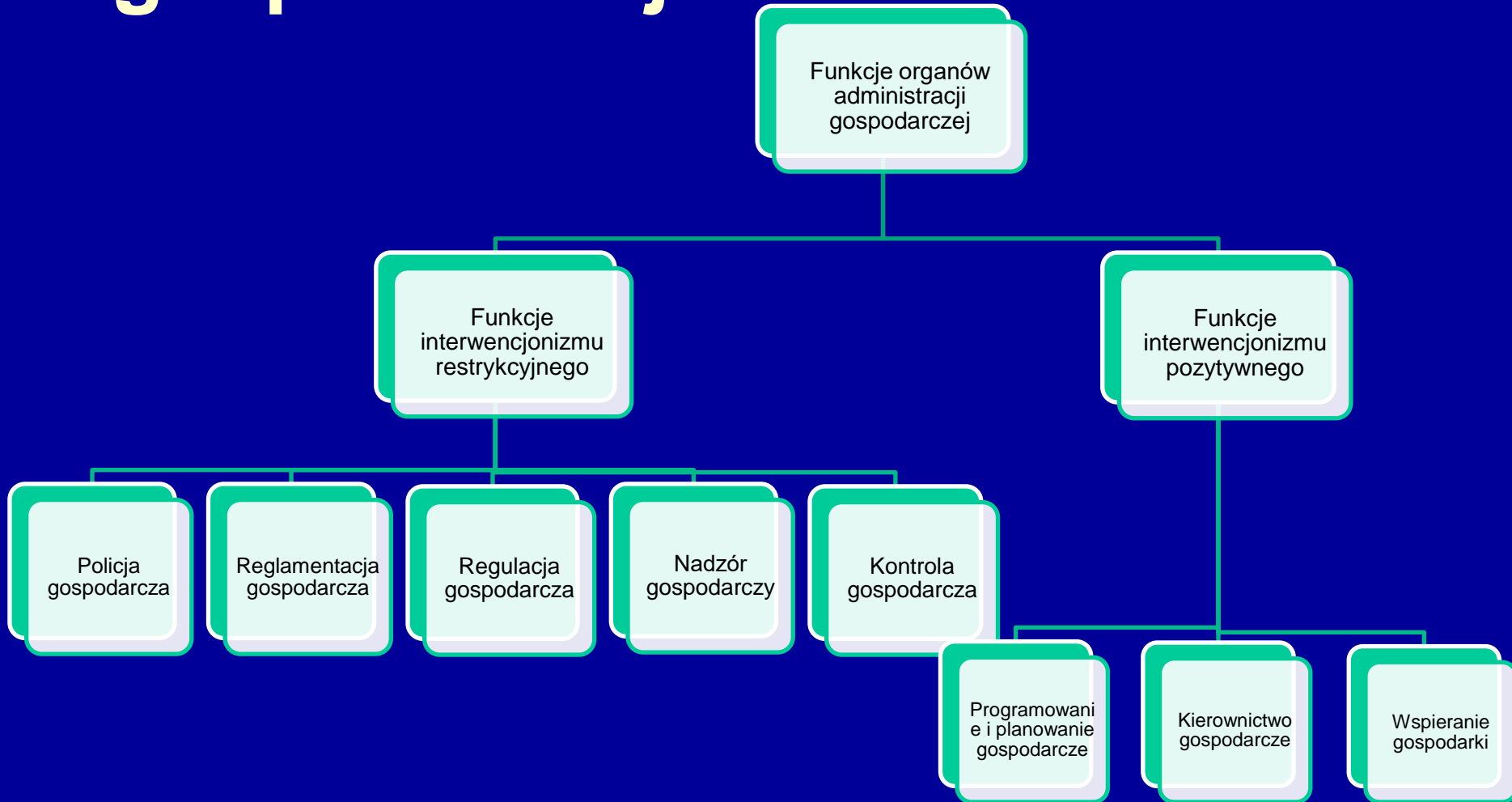
90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# FUNKCJE ORGANÓW ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ



# Funkcje organów administracji gospodarczej



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Policja gospodarcza**

- Ochrona społeczeństwa oraz jednostek przed zagrożeniami wynikającymi z niepożądanych następstw prowadzenia działalności gospodarczej
- **Cel** – ochrona porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia, środowiska naturalnego przed zagrożeniem wynikającym z podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej
- **Instrumenty** – różnorodne działania interwencyjne, między innymi normy nakazowe i zakazy skierowane do przedsiębiorców i zawarte w przepisach ustaw, indywidualne akty organów administracji (decyzje administracyjne prewencyjne i represyjne w przypadku naruszenia)



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Reglamentacja gospodarcza**

- *Forma interwencjonizmu państwowego motywowanego dążeniem do osiągnięcia celów polityki gospodarczej państwa*
- *Ograniczenie swobody działalności gospodarczej przez ustanowienie ram prawnych podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, uzasadnione ważnym interesem publicznym*
- Reglamentacja dostępu do działalności gospodarczej – zakaz podejmowania danego rodzaju działalności (monopol prawny), nakaz uzyskania zezwolenia, koncesji itp., nakaz zgłoszenia zamiaru wykonywania
- Reglamentacja sposobu wykonywania dz. gosp. – ograniczenia ze względu na potrzebę ochrony niektórych dóbr np. prawo antymonopolowe



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Regulacja gospodarcza**

- Cel – zastąpienie mechanizmów rynkowych (konkurencji) w tych obszarach działalności gospodarczej, w których one nie istnieją
- Wprowadzenie konkurencji oraz zapewnienie dostępu do usług publicznych
- **Reformy liberalizacyjne sektorów** infrastrukturalnych (głównie sieciowych) – działania o charakterze przejściowym
- **Niezależni regulatorzy sektorowi** – zapewnienie dostępu do urządzeń kluczowych (sieci), zatwierdzanie taryf, kary za nierealizowanie obowiązków nałożonych przez regulatora, itp.





# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Nadzór gospodarczy**

- Władcza ingerencja organu administracji mająca na celu zapewnienie by zachowania autonomicznych podmiotów były zgodne z normami PGP
- Interwencja o charakterze następczym i defensywnym – reakcja organu na podjęte (nadzór represyjny) lub planowane (nadzór prewencyjny) działania przedsiębiorców
- Środki nadzoru represyjnego – np. cofnięcie koncesji, zezwolenia
- Środki nadzoru prewencyjnego – zatwierdzenie decyzji nadzorowanego podmiotu, zezwolenie organu nadzorującego



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Nadzór gospodarczy**

- Typologia nadzoru

- **Policyjny** – władcze działania zapobiegające naruszeniu norm prawnych ustanowionych dla ochrony życia, zdrowia ludzkiego, mienia jednostek, moralności publicznej, środowiska naturalnego
- **Reglamentacyjny** – zapewnienie przestrzegania norm dotyczących podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej
- **Gwarantujący** – zagwarantowanie by usługi publiczne służyły realizacji interesu publicznego
- **Właścicielski** – nadzór SP nad czynnościami prawnymi wykonywania własności państwowej, podejmowanymi przez przedsiębiorstwa państwowe i spółki z udziałem SP



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)

[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Kontrola gospodarcza**

- Sprawdzanie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analizowanie i ocena, ustalanie wyników pokontrolnych i wysuwanie odpowiednich wniosków
- Odróżnienie od nadzoru – nadzór obejmuje działalność korygującą – możliwość wpływania na działalność podmiotu, a nie tylko ocena stanu faktycznego



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- **Kierownictwo gospodarcze**

- Wszelkie środki prawne podejmowane przez państwo, za pośrednictwem których państwo i organy administracji publicznej ingerują w procesy gospodarcze w celu osiągnięcia celów polityki gospodarczej
- Wpływanie na zamiary i decyzje uczestników życia gospodarczego i kształtowanie porządku rynkowego – wpływ na przebieg procesów gospodarczych
- Polityka strukturalna – wpływ na strukturę gospodarki (np. polityki sektorowe)
- Polityka regionalna – w celu osiągnięcia zrównoważonego terytorialnie rozwoju gospodarczego
- Polityka finansowa – środki fiskalne i polityki pieniężnej (monetarnej)



# Funkcje organów administracji gospodarczej

- Programowanie i planowanie gospodarcze
  - Interwencja zorientowana na osiągnięcie przyszłych celów gospodarczych
  - Antycypacyjny charakter – podejmowanie decyzji co do przyszłego postępowania
  - Plan jako „decyzja o decyzjach”
  - Instrumenty
    - Strategie – wyznaczenie głównych trendów, celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego
    - Programy
    - Plany wykonawcze



# Funkcje organów administracji gospodarczej

## • Wspieranie gospodarki

- Wspieranie przedsiębiorców lub sektorów gospodarki celem realizacji polityki gospodarczej, społecznej, regionalnej, np.
  - Celem utrzymania (stworzenia) miejsc pracy, zwiększenia poziomu ochrony środowiska, pobudzania inwestycji na terenach słabo rozwiniętych gospodarczo
- Wywieranie wpływu na postępowanie przedsiębiorców by osiągnąć cele zbieżne z interesem publicznym
- Wielość form (dotacje, pożyczki, gwarancje, ubezpieczenia)
- **Zgodność z prawem pomocy publicznej**



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
[www.wpia.uni.lodz.pl](http://www.wpia.uni.lodz.pl)  
[LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl)

