

MAREK SACHAJKO

OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCY I KARNOPRAWNE KONSEKWENCJE ICH ZANIECHANIA

I. OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCY ZWIĄZANE Z PODEJMOWANIEM I WYKONYWANIEM DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Konstytucja RP, w art. 20, normuje zasadę wolności działalności gospodarczej. Wolność ta jednakże nie posiada charakteru absolutnego, gdyż działalność gospodarcza wykonywana być musi zgodnie zarówno z interesem publicznym jak też prywatnym innych uczestników rynku. Normy Konstytucji przewidują możliwość ograniczenia powyższej zasady. Ograniczenie to przejawiać się może w dwóch płaszczyznach: formy prawnej aktu ograniczającego (formalnej) – którym może być wyłącznie ustawa jak też celowościowej (materialnoprawnej) – dopuszczającej tę możliwość tylko ze względu na ważny interes publiczny. Należy w tym miejscu wskazać, iż ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać „istoty” praw bądź wolności im poddanych¹. Niedopuszczalne są ograniczenia przekraczające „pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”². Ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą »swobodnej działalności gospodarczej« rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia”³. Tak więc, ograniczenie wolności gospodarczej musi uwzględnić zasadę proporcjonalności, która traktowana jest przez doktrynę prawa i orzecznictwo jako wiążąca wszelkie organy państwowe dyrektywa określająca sposób, w jaki organy te mogą czynić użytek z przysługujących im kompetencji⁴.

Ograniczenie w prawie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców może przybierać postać obowiązku określonego zachowania.

¹ Uchwała TK z 02.03.1994 r., sygn. akt W 3/93, OTK 1994, s. 158 - 159 jak też orzeczenie TK z 26.04.1995 roku, sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

² Orzeczenie TK z 26.04.1995 roku, sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, szerzej o ograniczeniach wolności gospodarczej zob. J. Kędzior, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a dopuszczalne konstytucyjne ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” 2001, nr 10, s. 28 - 34.

³ OTK 1992, cz. II, s. 22; zob. też uchwała TK z 02.06.1993 r., sygn. akt W. 17/92, OTK 1993, s. 430, powoływana w ww. orzeczeniu TK z dnia 26.04.1995 r.

⁴ Głosa C. Kosikowskiego do orzeczenia TK z 26.04.1995 roku, sygn. akt K 11/94, „Państwo i Prawo” 1995, nr 10 - 11, s. 167 - 168; A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr 1, s. 17 - 23.

Ustawodawca, w rozdziale 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej⁵ nałożył na przedsiębiorców obowiązki, dotyczące zarówno podejmowania jak i wykonywania działalności gospodarczej. Obowiązki te posiadają różnorodny charakter prawny i służą realizacji odmiennych celów. W. Kubala zwrócił uwagę, iż, „występującym w ustawie »ograniczeniom« nadany został różny stopień ogólności, przy czym niektóre z nich występują pod postacią wyrażen niedookreślonych, co sprzyjać może ich subiektywnej interpretacji, zarówno ekstensywnej, jak i restryktywnej”⁶.

Z uwagi na ramy artykułu, ograniczę swoje rozważania wyłącznie do odpowiedzialności prawnej, wynikającej z niewykonywania obowiązków unormowanych w rozdziale 2 ustawy i to tylko takich, których zaniechanie powoduje konsekwencje w zakresie prawa karnego *sensu largo*⁷, unormowane w rozdziale 9 ustawy.

Tak więc poza zakresem rozważań pozostaną obowiązki, jak też konsekwencje prawne ich zaniechania, unormowane w art. 7 i art. 8 ustawy, z tego względu, iż normy ustawy bezpośrednio nie przewidują odpowiedzialności karnej za zaniechanie wykonania obowiązków nałożonych w ww. artykułach⁸.

W art. 7 ustawy unormowany został obowiązek podjęcia czynności mających na celu wpis do rejestru przedsiębiorców oraz warunek podjęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę dopiero po uzyskaniu wpisu do tego rejestru. Wpis ten jest warunkiem koniecznym do tego by, zgodnie z przepisami prawa, przedsiębiorca mógł rozpocząć tzw. wolną⁹ działalność gospodarczą. Brak wykonania tego obowiązku skutkuje odpowiedzialnością karną zobowiązanego, unormowaną w art. 60(1) § 1 kodeksu wykroczeń. Zgodnie z dyspozycją tego artykułu ten, kto prowadzi działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia podlega odpowiedzialności karnej, i to w postaci ograniczenia wolności albo grzywny. Tej samej karze podlega ten, kto nie dopełnia obowiązku zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej zmian danych objętych wpisem (art. 61(1) § 2 k.w.).

Ponadto, art. 7 ustawy stanowi, iż zasady wpisu do rejestru przedsiębiorców określają przepisy odrębnej ustawy. Tą odrębną ustawą jest ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁰, normująca również odpowiedzialność za zaniechanie wykonania obowiązku złożenia wymaganego prawem wpisu¹¹.

⁵ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178). Będzie ona w niniejszym artykule nazywana ustawą.

⁶ W. Kubala, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7 - 8, s. 9 - 10.

⁷ Prawo wykroczeń jest wyodrębnioną gałęzią prawa karnego *sensu largo*, stanowiąc jego część. Tak: M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. XLII.

⁸ Nie oznacza to, iż normy art. 7 i art. 8 zaliczyć należy do kategorii tzw. *lex imperfectae*. Odpowiedzialność za zachowanie sprzeczne z ich dyspozycjami przewidują inne normy należące do systemu prawnego.

⁹ W. Kubala rozróżnia na podstawie przepisów ustawy działalność gospodarczą: wolną, wymagającą zezwolenia, wymagającą koncesji. Zob. W. Kubala, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 7, s. 418.

¹⁰ Dz. U. 1997, Nr 17, poz. 209.

¹¹ Normy tej ustawy przewidują sankcje o charakterze procesowym w postaci grzywny w celu przymuszenia (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o KRS). Zob. też art. 25 ustawy o KRS.

Zgodnie z treścią art. 8 ustawy przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów. Norma ta stanowi postulat kierowany przez ustawodawcę, a dotyczący zachowania przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym. Ustawodawca, w art. 8 ustawy zamieścił tzw. zwroty niedookreślone: „uczciwa konkurencja”, „dobre obyczaje” czy też „słuszny interes konsumentów”, których konkretyzacja nastąpi dopiero w procesie stosowania prawa. Należy zauważyć, iż realizacja obowiązków unormowanych w art. 8 ustawy uregulowana została w odrębnych ustawach¹².

Pierwszym, z uwagi na systematykę ustawy, przepisem przewidującym karno-prawne konsekwencje z tytułu zaniechania wykonania obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę jest art. 9. Zgodnie z dyspozycją tego artykułu przedsiębiorca zobowiązany jest spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Zauważyć należy, iż przedsiębiorca zobowiązany jest prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z określonymi warunkami jej wykonywania, a więc także tymi, które nie zostały *explicite* zamieszczone w ustawie. Wskazana więc została egemplifikacja tychże warunków. Zakres przedmiotowy warunków jest bardzo zróżnicowany i obejmuje swoim zasięgiem różnorodne aspekty działalności gospodarczej. Ustawodawca odesłał, poprzez użycie terminu „określone przepisami prawa” do uregulowań szczególnych, normujących daną dziedzinę aktywności. Ograniczenia wskazane w art. 9 posiadają policyjno-administracyjny charakter¹³.

Dobra chronione¹⁴, które zostały wyszczególnione w art. 9 ustawy ustawodawca uznał za szczególnie cenne. Celem tego unormowania jest, przede wszystkim, zapewnienie aby działalność gospodarcza wykonywana była przez przedsiębiorcę w warunkach nie zagrażających życiu i zdrowiu ludzkiemu. Tak więc podstawowym, rodzajowym przedmiotem ochrony unormowanym w tym przepisie są dobra najcenniejsze dla człowieka, w mianowicie jego życie i zdrowie, gdyż to one są najczęściej narażone w trakcie wykonywania działalności gospodarczej¹⁵.

W art. 9 uregulowano także nakaz zapewnienia prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z normami obyczajowymi, mając na celu wychowanie

¹² W ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211 z późn. zm.), ustawie z dnia 2 marca 2000 roku o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22, poz. 271) czy też ustawie z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319).

¹³ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku*, Zakamycze-Kraków 2000, s. 173. Tak też J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Twigger S.A., Warszawa 2000, s. 48 - 49, którzy określają, iż obowiązki przedsiębiorcy posiadają charakter porządkowo-policyjny.

¹⁴ Nazywane też „dobraami prawnymi”, „przedmiotami ochrony”, rozumianymi jako pewne wartości społeczne, których ochrona jest zadaniem prawa karnego. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, PWN, Warszawa 1990, s. 268.

¹⁵ W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 80.

młodzieży oraz zachowanie powagi urzędów i instytucji państwowych oraz miejsc kultury i kultu religijnego¹⁶. Jednakże brak normatywnej definicji pojęcia „moralność publiczna” sprawia, iż termin ten należy do kategorii tzw. pojęć niedookreślonych. Dlatego też pojęcie to może być przedmiotem różnorodnej interpretacji, wywodzącej się z pojmowania moralności w wielu płaszczyznach i z różnych punktów widzenia¹⁷.

Ostatnim wymienionym w art. 9 ustawy przedmiotem ochrony jest środowisko. Przepis ten nakłada na przedsiębiorcę obowiązek prowadzenia działalności w sposób nie zakłócający środowiska naturalnego oraz pozwalający zapobiec powstaniu szkód czy też degradacji środowiska naturalnego. Należy zaznaczyć, iż poza normami karnymi w polskim systemie prawnym obowiązują także normy przewidujące zarówno administracyjną (karno-administracyjną) jak też cywilną odpowiedzialność przedsiębiorców za naruszenie przepisów z zakresu ochrony środowiska¹⁸.

Kolejną grupę stanowią obowiązki, unormowane w art. 10 ustawy. W sytuacji, gdy przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca zobowiązany jest zapewnić, aby działalność gospodarcza wykonywana była bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych. Celem tego unormowania jest, poprzez nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku, zapewnienie, aby działalność gospodarcza wykonywana była bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem określonych, niezbędnych uprawnień zawodowych¹⁹. Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, dla której wykonywania niezbędne są odpowiednie kwalifikacje, zobowiązany jest je posiadać jednakże tylko w sytuacji, gdy wykonuje tę działalność osobiście. Natomiast, w przypadku, gdy działalność faktycznie wykonuje inna osoba, wówczas to ona zobowiązana jest dysponować, odpowiednimi do dokonywanych czynności, kwalifikacjami. „Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przy wykonywaniu określonych rodzajów działalności gospodarczej zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i odpowiedniej jakości działań przy wykonywaniu określonych w ustawach szczegółowych rodzajów działalności, których charakter, zdaniem ustawodawcy, takiego dodatkowego zabezpieczenia wymaga”²⁰. Pod pojęciem kwalifikacji zawodowych należy rozumieć zespół zagadnień dotyczących wiedzy teoretycznej

¹⁶ C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 48 - 49.

¹⁷ Jak wyżej. Autor ten jako przykłady zachowania sprzecznego z moralnością publiczną podaje, między innymi: prowadzenie tzw. agencji towarzyskich, wydawanie, rozpowszechnianie pism i filmów o charakterze pornograficznym, prowadzenie lokali rozrywkowych wraz z konsumpcją alkoholu w miejscach, które są przeznaczone dla lokalizacji obiektów spełniających inne cele, np. odpoczynku, nauki, kultury, kultu religijnego, sprawowania władzy i administracji publicznej czy też wykonywania obrony narodowej.

¹⁸ Zob. art. 272 pkt 2, art. 298 i nast., art. 322 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).

¹⁹ W. Kubala, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, op. cit., s. 417. Posiadanie uprawnień zawodowych należy traktować jako warunek wykonywania działalności, określony przepisami prawa. Czasami może dojść do kumulacji odpowiedzialności z art. 9 i art. 10 ustawy. Przykładowo, osoba prowadząca jednoosobowo działalność gospodarczą wykonuje ją w zakresie doradztwa podatkowego czy też zarządzania nieruchomościami, nie posiadając uprawnień.

²⁰ J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 51.

i umiejętności praktycznych, potwierdzony przez uprawniony organ w formie odpowiedniego dokumentu, na podstawie którego możliwe jest wykonywanie zawodu, zajęć, prac lub działalności gospodarczej, jeśli prawo tego wymaga. Powody dla wymagania kwalifikacji zawodowych są różne (np. jakość towaru lub usługi, względy bezpieczeństwa i ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, a także ochrona pewnych zawodów przed nieuczciwą konkurencją). Przedsiębiorca podejmujący działalność gospodarczą zobowiązany jest więc posiadać wiedzę dotyczącą rodzaju prac oraz czy dla danego rodzaju czynności wymagane są kwalifikacje, oraz jakie dokumenty mogą ten fakt potwierdzać²¹. Uzasadnieniem przyjętego rozwiązania jest postulat, aby wykonywanie działalności gospodarczej było zgodne z wymogami gospodarki oraz interesem ogólnym, przy zapewnieniu bezpieczeństwa zarówno samym przedsiębiorcom, jak też ich kontrahentom (konsumentom), a także bezpieczeństwa powszechnego, czyli nieograniczonemu kręgowi osób²² oraz zapobieżenie powstania szkód w wyniku wykonywania bezpośrednio działalności gospodarczej przez osoby, które nie posiadają do tego odpowiednich kwalifikacji oraz uprawnień.

Kolejny obowiązek nałożony na przedsiębiorców związany jest z ich identyfikacją. Zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 1 ustawy zakład główny, oddział oraz inne stałe miejsce wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej powinny być oznaczone na zewnątrz²³. Zewnętrzne oznaczenie, o którym mowa w ust. 1, powinno zawierać oznaczenie przedsiębiorcy oraz wzięte określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej. (art. 11 ust. 2). Przepis ten posiada charakter porządkowy²⁴, mający na celu ochronę zarówno interesu publicznego, jak i interesu podmiotów występujących na rynku: przedsiębiorców oraz konsumentów towarów i usług²⁵. Celem tego unormowania jest możliwość identyfikacji przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym²⁶. Ustawodawca wprowadził w ten sposób podwójną ochronę; po pierwsze – samego oznaczenia przedsiębiorcy, a po drugie – ochrony konsumenta, który dzięki temu ma możliwość identyfikowania wszelkich działań i ich efektów z konkretnym przedsiębiorcą²⁷. Uregulowanie to posiada szerokie znacznie praktyczne, gdyż umożliwia klientom, usługobiorcom czy też konsumentom identyfikację przedsiębiorcy tak w sytuacjach pozytywnych (np. polecenia innym uczestnikom rynku), jak i negatywnych (np. posiadania w stosunku do przedsiębiorcy różnego rodzaju roszczeń).

²¹ C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 49 - 50.

²² W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 83 - 84.

²³ Art. 4 pkt 7 ustawy zawiera definicję legalną terminu – „oznaczenie przedsiębiorcy”, którym jest firma lub nazwa przedsiębiorcy wraz ze wskazaniem formy prawnej, a w przypadku osoby fizycznej – imię i nazwisko przedsiębiorcy oraz nazwa, pod którą wykonuje działalność gospodarczą. „Zwięzłe określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej” powinno być tożsame z tym wskazanym we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub określonym w rejestrze handlowym.

²⁴ J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 53.

²⁵ W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 86.

²⁶ J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 53; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku*, op. cit., s. 245.

²⁷ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku*, op. cit., s. 245.

Natomiast w sytuacji, gdy przedsiębiorca oferuje towary lub usługi w sprzedaży bezpośredniej lub wysyłkowej za pośrednictwem środków masowego przekazu, sieci informatycznych lub druków bezadresowych, ustawodawca nakłada na niego obowiązek podania w ofercie co najmniej następujących danych: oznaczenia przedsiębiorcy; numeru, pod którym przedsiębiorca wpisany jest do rejestru przedsiębiorców, wraz z oznaczeniem sądu rejestrowego oraz siedziby i adresu przedsiębiorcy. W art. 12 ust. 1 ustawy unormowane zostały dwa rodzaje sprzedaży oraz obowiązki z nimi związane, a mianowicie sprzedaż: bezpośrednia oraz wysyłkowa. O ile przy sprzedaży dokonywanej w sposób bezpośredni brak jest jakichkolwiek elementów ją konkretyzujących, o tyle przy sprzedaży drugiego rodzaju – wysyłkowej – obowiązek oznaczenia towaru lub usługi powstaje wyłącznie przy sprzedaży za pośrednictwem środków masowego przekazu, sieci informatycznych lub druków bezadresowych. Celem tego uregulowania jest pełna identyfikacja zarówno przedsiębiorcy, jak i zbywanego przez niego towaru²⁸, a w konsekwencji ochrona konsumentów (nabywców towarów i usług)²⁹, zwłaszcza w obrocie masowym. Celem ochrony jest więc bezpieczeństwo obrotu towarowego oraz ochrona interesów prawnych osób trzecich korzystających z wyrobów danego podmiotu gospodarczego. Obowiązek ten spełnia podwójną rolę: po pierwsze – pozwala na łączność wyrobu z jego wytwórcą w sensie pozytywnym, po drugie – daje możliwość identyfikacji takiego podmiotu w przypadku, gdy wyroby nie spełniają przewidzianych prawem wymagań. Obowiązek ten wynika z warunków wyjątkowego narażenia na różnego rodzaju niebezpieczeństwa interesów potencjalnych odbiorców (konsumentów)³⁰. Obowiązkowa jawność w zakresie danych, o których mowa w art. 12, służy zarówno przedsiębiorcy, który dzięki temu może być bezpośrednio kojarzony z efektami swojej działalności, jak i potencjalnym kontrahentom tegoż podmiotu, którym dane te stwarzają możliwość pełnej personifikacji i upodmiotowienia wzajemnych stosunków prawnych, zwłaszcza wtedy, gdy ich konkretyzacja dokonuje się w obrocie powszechnym i masowym. Unormowanie to pozwala zapobiec anonimowości oferentów i związanych z tym możliwości nadużyć.

Ponadto, w art. 12 ust. 2 ustawy unormowany został obowiązek zamieszczania przez przedsiębiorcę, w języku polskim, na towarach lub ich opakowaniach wprowadzanych do obrotu, informacji zawierających: oznaczenie przedsiębiorcy – producenta towaru wraz ze wskazaniem jego adresu, jak też nazwę towaru oraz inne oznaczenia i informacje wymagane na podstawie odrębnych przepisów. Celem tego uregulowania, poza wskazanym wyżej, przy omawianiu obowiązku unormowanego w art. 12 ust. 1, jest także umożliwienie kontrahentowi (konsumentowi), z uwagi na międzynarodową wymianę towarową, w konsekwencji której przedsiębiorcy

²⁸ Ibidem, s. 247.

²⁹ W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, op. cit., s. 92.

³⁰ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku*, op. cit., s. 249 - 252.

oferują wyroby towarowe, wyprodukowane poza granicami kraju, identyfikacji producenta, składem czy też przeznaczeniem towaru.

Ostatnią grupę stanowią nałożone na przedsiębiorców obowiązki, które unormowane zostały w art. 13 ust. 1 - 3 ustawy. Można tu wyróżnić dwa rodzaje obowiązków, które nie posiadają jednolitego charakteru. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy przedsiębiorca jest obowiązany do:

- a) dokonywania lub przyjmowania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego tego przedsiębiorcy w każdym przypadku, gdy stroną transakcji jest inny przedsiębiorca, a jednorazowa wartość należności lub zobowiązań przekracza równowartość 3000 EURO albo równowartość 1000 EURO, gdy suma wartości tych należności i zobowiązań powstałych w miesiącu poprzednim przekracza równowartość 10 000 EURO;
- b) zawiadomienia właściwego urzędu skarbowego oraz banku (czy też spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej) o posiadanych rachunkach bankowych, związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, jak też wszelkich zmianach w tym przedmiocie.

Celem tego unormowania jest „zapobieżenie niekontrolowanemu przepływowi środków finansowych w gospodarce prywatnej i zwalczanie w ten sposób zjawisk patologicznych, takich jak oszustwa podatkowe, wyłudzenie kredytów, nierzetelne prowadzenie interesów³¹, „pranie brudnych pieniędzy” itp., jak też „ochrona nie tylko ważnych interesów państwa, ale i tych podmiotów gospodarczych, które swoją działalność prowadzić pragną w sposób uczciwy i zgodny z prawem”³². Obrót poprzez banki poddaje się łatwiej kontroli, a pełna informacja o posiadanych rachunkach bankowych i ich stanie może przyczyniać się do eliminacji naruszeń prawa. Wprowadzenie powyższych obowiązków jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego, który miał na względzie ustawodawca. Nie istnieją bowiem inne, równie efektywne drogi kontrolowania obrotu gospodarczego, jak dokumenty bankowe³³. Ponadto, „głównym motywem nałożenia na podmioty gospodarcze przymusu prowadzenia transakcji handlowych w trybie bezgotówkowym za pośrednictwem banków i innych towarzyszących temu obowiązków formalnych, była – wg projektodawców – konieczność przeciwdziałania upowszechniającemu się zjawisku dokonywania obrotów gotówkowych, którego celem było uchylanie się tych podmiotów od regulowania wcześniejszych wierzytelności”³⁴.

³¹ Jeżeli w polskiej rzeczywistości gospodarczej istnieje „szara strefa”, to prawem i obowiązkiem ustawodawcy jest przyjmowanie unormowań służących jej eliminacji. Zob. Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r. sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

³² M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku*, op. cit., s. 256 - 257.

³³ Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r. sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

³⁴ Głosa D. Jasińskiej do ww. orzeczenia TK z dnia 26.04.1995 roku, sygn. akt K 11/94, „Głosa” 1996, nr 1, s. 9 i n.

II. ORGANY ADMINISTRACJI I ICH KOMPETENCJE W ZAKRESIE REALIZACJI PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW OBOWIĄZKÓW ZWIĄZANYCH Z PODEJMOWANIEM I WYKONYWANIEM DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Organy administracji rządowej lub samorządowej, zgodnie z zasadami określonymi normami prawa administracyjnego, posiadają kompetencje dotyczące realizacji powyższych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców. W rozdziale 8 ustawy unormowane zostały zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, m.in. w omawianym zakresie. Wśród zadań tych wyróżnić należy zarówno te o charakterze nadzorczym³⁵, jak też kontrolnym. Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy do szczegółowych zadań organów gminy należy, między innymi, kontrola³⁶ przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców w zakresie, o którym mowa w art. 63. I tak wójt, burmistrz lub prezydent miasta uprawnieni są do sprawdzenia, czy przedsiębiorca spełnia obowiązki, o których mowa w art. 10 - 12.

Natomiast, w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy administracji rządowej lub właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 64 ust. 1). Zawiadomione organy niezwłocznie powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach. W przypadku braku możliwości zawiadomienia, o którym mowa w art. 64 ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać w drodze decyzji wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Należy zauważyć, iż ustawodawca przewiduje możliwość reakcji ww. organów już w sytuacji „stwierdzenia zagrożenia” powstania negatywnych konsekwencji, związanych z działalnością gospodarczą.

W sytuacji ujawnienia czynu spełniającego znamiona wykroczenia organy administracji rządowej i samorządowej posiadają także uprawnienia na gruncie prawa karnego procesowego. Organom tym bowiem przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, ale tylko wówczas, gdy w zakresie swojego działania ujawniły wykroczenie oraz wystąpiły z wnioskiem o ukaranie³⁷. Jednakże wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z uwagi na treść art. 63 ustawy, posiadają uprawnienia sprawdzania wyłącznie wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków unormowanych w art. 10 - 12 usta-

³⁵ Szerzej o instytucji nadzoru zob. M. Szewczyk, *Nadzór w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1995, s. 29 i n.

³⁶ Szerzej o kontroli działalności gospodarczej zob. W. Kubala, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, op. cit., s. 420 - 422.

³⁷ Art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148).

wy; w pozostałych przypadkach, zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 ustawy, zobowiązane są niezwłocznie zawiadomić właściwe organy administracji rządowej lub właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, które, w przypadku ujawnienia wykroczenia, posiadają legitymację do złożenia wniosku o ukaranie.

Zgodnie z dyspozycją art. 67 ustawy orzekanie w sprawach określonych w art. 65 i art. 66 ustawy następuje w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zasadą jest, iż w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy³⁸. Norma prawna regulująca kompetencję sądu jako organu uprawnionego do rozpoznawania czynów należących do kategorii wykroczeń jest konsekwencją postanowień Konstytucji³⁹.

III. CHARAKTERYSTYKA NORM KARNYCH SANKCJONUJĄCYCH ZANIECHANIE WYKONANIA OBOWIĄZKÓW PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW

W ustawie uregulowane zostały normy przewidujące, z tytułu zaniechania wykonania określonych obowiązków administracyjnych, odpowiedzialność penalną. Normy karne, zawarte w ustawie, stanowią dodatkowe środki, wzmacniające instrumenty administracyjno-prawne. Przepisy karne uregulowane zostały w rozdziale 9 ustawy. Spenalizowane zostały wyłącznie następujące zachowania:

- a) niewypełnianie obowiązków, o których mowa w art. 9 - 12 (art. 65 ust. 1);
- b) realizacja, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, należności lub zobowiązań, z pominięciem rachunku, których wartość przekracza kwoty określone w tym przepisie (art. 66 ust. 1);
- c) niedokonywanie, wbrew obowiązkowi określonym w art. 13 ust. 1 pkt 2 - 4 i ust. 2, zawiadomień określonych w tych przepisach;
- d) niedokonywanie zgłoszenia wbrew obowiązkowi określonemu w art. 13 ust. 3.

Aby zachowanie polegające na naruszeniu obowiązków administracyjnych mogło być uznane za wykroczenie, muszą zostać spełnione kumulatywnie następujące warunki: czyn popełniony przez sprawcę musi być bezprawny, tj. zabroniony pod groźbą kary w ustawie oraz społecznie szkodliwy (art. 1 § 1 k.w.). Czyn musi posiadać cechę bezprawności w chwili jego popełnienia. „Bezprawność czynu oznacza sprzeczność z normą zawartą w przepisie prawa. Oznacza ona naruszenie nakazu lub zakazu zawartego w prawie”⁴⁰. Czyn ten musi być ponadto społecznie szkodliwy⁴¹. Cecha ta

³⁸ Art. 9 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148). Norma ta jest konsekwencją postanowień Konstytucji.

³⁹ Zob. art. 175 Konstytucji.

⁴⁰ Bezprawność czynu (unormowana w art. 1 § 1 k.w.) uznawana jest jako formalny element wykroczenia. Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 45.

⁴¹ Społeczna szkodliwość czynu (unormowana w art. 1 § 1 k.w.) uznawana jest za materialną cechę wykroczenia. Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 46. W art. 47 § 6 k.w. ustawodawca zamieścił elementy, które organ orzekający zobowiązany jest brać pod uwagę przy rozpoznawaniu tego elementu. Szerzej o społecznej szkodliwości zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 12 - 18.

spełnia „niezwykle istotną rolę w zakresie wyłączenia odpowiedzialności. Samo bowiem naruszenie zakazu, przy jednoczesnym stwierdzeniu braku społecznej szkodliwości, nie może stanowić podstawy odpowiedzialności za wykroczenie”⁴². Waga naruszonych przez sprawcę obowiązków wpływa na ocenę stopnia społecznej szkodliwości. Ich naruszenie, stopień niepodporządkowania się im posiada charakter ocenny i w ten sposób wpływa na ocenę stopnia społecznej szkodliwości⁴³. Jednakże ten element, jako ocenny, poddawany jest analizie, dokonywanej przez sądy w procesie orzecznictwym. Przy dokonywaniu interpretacji drugiej przesłanki pojawia się problem związany z oceną naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz skutkiem w postaci odpowiedzialności karnej adresata. Istnieją bowiem normatywne obowiązki o różnym ciężarze gatunkowym. Nie każde naruszenie tychże obowiązków skutkować będzie odpowiedzialnością karną. Ponadto, organy stosujące karno-prawne normy ustawy, dokonywać będą, w ramach sędziowskiej oceny, gradacji kary grzywny, uzależniając jej wysokość od ciężaru gatunkowego obowiązku, a w konsekwencji także zaniechania jego wykonania oraz skutków tego zaniechania. Przykładowo, większy jest stopień społecznej szkodliwości czynu polegającego na wprowadzaniu do obrotu produktów wadliwych, które ponadto nie posiadają oznaczeń wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy; zdecydowanie mniejszy natomiast w sytuacji, gdy oferowane produkty, pomimo braku, wymaganych prawem oznaczeń cechują się bardzo wysoką jakością.

Zachowania spełniające dyspozycje przepisów karnych, unormowane w rozdziale 9 ustawy, dokonane są już w sytuacji braku „wypełnienia obowiązków” (art. 65 ust. 1) jak też zachowania „wbrew obowiązkowi” (art. 66 ust. 1). Czyny te należą do kategorii wykroczeń z zaniechania, które popełnić może wyłącznie ten, na kim ciąży zindywidualizowany, prawny obowiązek podjęcia określonego działania⁴⁴. Powyższa cecha świadczy też o tym, iż wykroczenia te zaliczane są do indywidualnych, a więc takich, które popełnić może wyłącznie osoba o określonych cechach⁴⁵. Ponadto, czyny te należą do kategorii zachowań formalnych (bezsłownych), a więc dokonane są z chwilą zachowania, chociażby żaden skutek nie nastąpił⁴⁶.

Zakres podmiotowy przepisów karnych, unormowanych w ustawie, obejmuje zarówno osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą we własnym imieniu, jak też działające za osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. W drugim przypadku będzie to osoba pełniąca funkcję jednoosobowego organu osoby prawnej (przykładowo: dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, prezes jednoosobowego zarządu spółki kapitałowej) jak też wchodząca w skład kolegiального organu osoby prawnej, będącej przedsiębiorcą – a organ ten ma za zadanie zarządzanie i kierowanie tym podmiotem na zewnątrz. SN wskazał, iż pod

⁴² M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 14.

⁴³ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 54 - 55.

⁴⁵ M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 45.

⁴⁶ Szerzej o czynach skutkowych (materialnych) i bezskutkowych (formalnych) zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 55 - 56.

pojęciem „kierowanie” należy rozumieć zarządzanie, reprezentowanie⁴⁷, składanie oświadczeń czy też prowadzenie spraw. Powstają w tym miejscu pytania dotyczące zarówno określenia osoby, która działa za przedsiębiorcę w sytuacji, gdy organ ten jest kolegialny i czy objęci zakresem podmiotowym tej normy są wszyscy członkowie organu kolegialnego czy też tylko przewodniczący (prezes, kierownik itp.) tego organu. W przypadku kierownictwa kolegialnego kierowanie odbywać się może poprzez podejmowanie uchwał⁴⁸. Odpowiedzialność członków organu kolegialnego może nastąpić po uprzednim ustaleniu określonego zachowania poszczególnych jego członków, przy uwzględnieniu indywidualizacji przesłanek odpowiedzialności, a w szczególności udowodnienia winy za określone zachowania. Podstawą tej odpowiedzialności jest stosunek prawny łączący osobę fizyczną z przedsiębiorcą. Osoba fizyczna musi mieć określone obowiązki i uprawnienia wobec tych podmiotów, do których należy zaliczyć, m.in., prawo do kierowania, zarządzania i reprezentacji. Odpowiedzialność karną ponosiły będą wyłącznie te osoby, które pomimo nałożonego na nie obowiązku nie wykonały lub zachowywały się w sposób uniemożliwiający wykonanie obowiązku, a więc gdy głosowały przeciwko wykonaniu obowiązku lub też wstrzymały się od głosu. Jednakże sytuacja komplikuje się, gdy w skład organu uprawnionego do kierowania, zarządzania czy też reprezentacji wchodzi większa ilość osób. Wówczas należy brać pod uwagę sposób zarządzania i reprezentacji danym podmiotem.

Z problematyką zakresu podmiotowego bezpośrednio związana jest forma zjawiskowa popełnienia czynu, naruszającego obowiązki unormowane w rozdziale 2 ustawy. Naruszenie omawianych norm może nastąpić w różnych formach zachowania przestępnego, zarówno jednoosobowo, jak i we współuczestnictwie. Pierwsza forma zachodzi w przypadku jednoosobowego: prowadzenia działalności gospodarczej czy też zarządzania przedsiębiorcą. Druga, natomiast, w sytuacji gdy organ uprawniony do kierowania jest kolektywny. „Wspólne podejmowanie uchwały o przestępczej treści kojarzy się bezpośrednio ze współsprawstwem jako jedną z form uczestniczenia przez więcej niż jedną osobę w czynie przestępnym. Dla przyjęcia takiej formy niezbędne jest ...ustalenie, iż między uczestnikami wspólnego działania istniało porozumienie”⁴⁹.

Normy karne, uregulowane w art. 65 ust. 1 i art. 66 ust. 1 ustawy, nie wskazują, jako warunku koniecznego, zachowania umyślnego sprawcy. Jednakże czyn ten musi być zawiniony⁵⁰. Dlatego też, zgodnie z zasadą unormowaną w art. 5 k.w., wykroczenie popełnić można zarówno w sposób umyślny, jak i nieumyślny, chyba, że ustawa przewiduje odpowiedzialność wyłącznie za wykroczenie umyślne⁵¹. Tak więc wykroczenia stypizowane

⁴⁷ Uchwała SN z dnia 05.07.1995 roku, sygn. akt III CZP 84/95, OSN 1995, nr 11, poz. 160.

⁴⁸ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck/PWN, Warszawa 1993, s. 142.

⁴⁹ O. Górniok, *Z problematyki przestępstw popełnionych w działalności spółek kapitałowych*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 4, s. 11 - 12; M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 75 i n.

⁵⁰ Wniosek taki należy wyciągnąć z dyspozycji art. 1 § 2 k.w., który stanowi, iż nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można przypisać mu winy w czasie czynu. Szerzej o tej zasadzie zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 18 - 19.

⁵¹ Szerzej o winie zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 64 - 65; M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 32 - 36.

w ustawie popełnić można w obu ww. formach winy. Prawo wykroczeń przyjmuje też jako zasadę – powszechną znajomość prawa⁵². Oznacza to, co do zasady, że nieświadomość karalności czynu nie wyłącza odpowiedzialności (art. 7 § 1 k.w.). Brak znajomości zasad wykonywania działalności gospodarczej nie stanowi więc przesłanki ekskulpującej winę sprawcy.

W art. 18 kodeksu wykroczeń uregulowane zostały następujące rodzaje kar: areszt, ograniczenie wolności, grzywna oraz nagana. Ustawodawca za zaniechanie wypełnienia obowiązków, unormowanych w rozdziale 2 ustawy, przewidział tylko jeden rodzaj kary – grzywnę. Ponadto, zróżnicował zarówno górną jak i dolną granicę ustawowego zagrożenia. Za brak wypełnienia obowiązków unormowanych w art. 9 - 12 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy ustawodawca przewidział, na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy w zw. z art. 48 k.w. w zw. z art. 24 § 1 k.w.⁵³, grzywnę w wysokości od 20 zł do 5000 zł. Natomiast, zachowanie wbrew obowiązkowi określonym w art. 13 ust. 1 pkt 2 - 4 i ust. 2 ustawy, podlega ukaraniu grzywną w wysokości od 20 zł do 3000 zł.

Z uwagi na dużą liczbę norm prawnych, których przedsiębiorca zobowiązany jest przestrzegać, w trakcie wykonywania działalności gospodarczej, a które zamieszczone zostały w odrębnych ustawach⁵⁴, ograniczę swoje rozważania wyłącznie do problematyki związanej z ogólnymi zasadami, którymi zobowiązany jest kierować się sąd w procesie stosowania prawa. Należy wyróżnić trzy sytuacje prawne, związane z zaniechaniem wykonania obowiązku ustawowego przez przedsiębiorcę:

- a) przepis szczególny nie zawiera norm karnych. Zdarza się, iż normy prawa administracyjnego nakładają na adresata (przedsiębiorcę) obowiązki, nie normując jednocześnie sankcji w sytuacji zaniechania ich wykonania. Ten sposób unormowania nie oznacza, iż normy nakładające obowiązek stanowią *lex imperfectae*, gdyż ustawodawca przewidział odpowiedzialność penalną w ustawie – Prawo działalności gospodarczej. Wyłączną podstawą normatywną będą więc wyłącznie normy zawarte w tejże ustawie;
- b) przepis szczególny zawiera normy penalne *sensu stricto*. Wówczas zachowanie przedsiębiorcy, polegające na zaniechaniu wykonania obowiązku, określonego w ustawie może jednocześnie spełniać znamiona zarówno wykroczenia jak i przestępstwa. Ten rodzaj sytuacji unormowany w art. 10 § 1 k.w. stanowi konstrukcję tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem⁵⁵. Zgodnie z tą instytucją w sytuacji, gdy wymierzono kary lub środki karne za wykroczenie oraz za przestępstwo, kara i środek karny wymierzone za wykroczenie nie podlegają wykonaniu, a w razie ich uprzedniego wykonania zalicza się je na poczet kar i środków karnych wymierzonych za przestępstwo (art. 10 § 1). Sprawca,

⁵² M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 46.

⁵³ Zgodnie z treścią art. 24 § 1 k.w. grzywnę wymierza się w wysokości od 20 zł do 5000 zł, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

⁵⁴ Przykładowo w ustawie z dnia 27 lipca 1994 roku (tj. Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.) jak też ustawie z dnia 27 stycznia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 59.

w takiej sytuacji, podlega więc wyłącznie karze wymierzonej za przestępstwo⁵⁶;

- c) przepis szczególnie zawiera normy karne *sensu largo*. W sytuacji, w której zachowanie adresata norm karnych uregulowanych w ustawie wyczerpuje również znamiona wykroczeń określonych w innych przepisach rangi ustawowej, zgodnie z dyspozycją art. 9 § 1 k.w., stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę. Instytucja ta nazywana jest w doktrynie rzeczywistym, eliminacyjnym zbiegiem przepisów ustawy⁵⁷. Natomiast, gdy kary przewidziane w sankcjach dwóch zbiegających się przepisów są równe należy przyjąć kwalifikację prawną tego przepisu, który lepiej charakteryzuje istotę czynu sprawcy⁵⁸. W praktyce będą to zachowania polegające na niewypełnieniu konkretnych obowiązków administracyjno-prawnych.

Może zaistnieć także sytuacja, w której naruszenie obowiązku administracyjnego, unormowanego w przepisach prawnych, poza środkami penalnymi, powodować będzie również możliwość (lub też konieczność) zastosowania środka administracyjno-prawnego, w postaci administracyjnej kary pieniężnej⁵⁹. Kara ta wymierzana jest za zachowania sprzeczne z sankcjonowanymi normami prawa administracyjnego. Podstawą jej wymierzenia jest naruszenie obowiązków nałożonych mocą aktu prawnego. Przyczyną jej wymierzenia jest bezprawie administracyjne⁶⁰ (tzw. delikt administracyjny⁶¹). Zasadniczo, środki należące do tej grupy sankcji mają na celu represję i tylko w sposób pośredni mogą służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków wyznaczonych przez normę prawną. W sytuacji, gdy adresatami kar: administracyjnej, jak i penalnej będą, przykładowo, osoba fizyczna prowadząca jednoosobowo działalność gospodarczą czy też wspólnicy spółki cywilnej, w zakresie przez nich wykonywanej działalności gospodarczej, powstanie problem zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej⁶², a w konsekwencji podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn. Należy też zwrócić uwagę, iż, w większości przypadków, maksymalne ustawowe zagrożenie administracyjnymi karami pieniężnymi jest wyższe niż w przypadku grzywnien, przy jednocześnie mniejszej ochronie praw

⁵⁶ Przykładowo, przedsiębiorca prowadzący osobiście działalność gospodarczą w zakresie przewozu pasażerskiego, w trakcie wykonywania tej działalności prowadzi pojazd mechaniczny w stanie po użyciu alkoholu. Wówczas zachowanie przedsiębiorcy kwalifikować należy jako spełniające znamiona przestępstwa stypizowanego, przykładowo, w art. 178a § 1 k.k. oraz wykroczenia z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy, gdyż prowadzi działalność gospodarczą w warunkach zagrażających zarówno życiu jak i mieniu ludzkiemu.

⁵⁷ M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 55 i n.; A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 83 - 86.

⁵⁸ M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 58; A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 86.

⁵⁹ Będące rodzajem sankcji administracyjno-prawnej – kary administracyjnej. Zob. głosę Z. Leońskiego do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24.06.1992 r., sygn. akt III CZP 70/92, publikowaną w OSP 1993, z. 3, s. 136 i n. Szerzej o instytucji kary administracyjnej zob. W. F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, „Prace Wydziału Prawa” nr 28, Poznań 1967, s. 268 i n.

⁶⁰ Przejawiające się w naruszeniu obowiązku administracyjnego, wynikającego wprost z ustawy lub z indywidualnego aktu administracyjnego. Zob. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 182.

⁶¹ Terminu tego używa J. Jendrośka, *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 2.

⁶² Problematykę tę poruszał K. Gruszecki w głosie do wyroku NSA z dnia 02.02.2000 r., sygn. akt S.A./Rz 2248/99, OSP 2001, nr 4, s. 199 - 200.

procesowych niż wynika to z proceduralnych przepisów karnych. TK wskazał, iż: „stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia... narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia... stanowi bowiem wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu adresata, który poniósł karę administracyjną”⁶³, biorąc pod uwagę zarówno funkcje tychże postępowań, jak też środków (oraz celów, którym te środki mają służyć) wymierzanych po ich przeprowadzeniu.

Należy wskazać, iż przepisy o charakterze karnym podlegają innym, znacznie surowszym kryteriom oceny niż unormowania dotyczące swobody działalności gospodarczej, gdyż dotyczą one bezpośrednio sfery praw osobistych. TK stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną”⁶⁴. Wymaganie „określoności” Trybunał Konstytucyjny sprecyzował następująco: „materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie”⁶⁵ (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny”⁶⁶. Powyższe orzecznictwo TK prowadzi do wniosku, iż ustawowe formułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn (art. 1 przepisów konstytucyjnych)⁶⁷.

IV. SPECYFIKA BUDOWY NORM PENALNYCH REGULUJĄCYCH ZANIECHANIE WYKONANIA OBOWIĄZKÓW PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW

Art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1 - 3 ustawy, zawierają szczegółowy, precyzyjny opis obowiązków nałożonych na adresatów tychże norm, których zaniechanie powoduje konsekwencje na gruncie prawa karnego. Znamiona opisowe (deskryptywne) stosunkowo najlepiej zakreślają

⁶³ Tak TK w wyroku, dotyczącym prawa podatkowego, z dnia 29.04.1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

⁶⁴ Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S. 6/91, OTK 1991.

⁶⁵ W orzeczeniu TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93, OTK 1994, cz. I, s. 41 TK wskazał, że „w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym”. Dotyczy to nie tylko przepisów karnych *sensu stricto*, ale także „wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania”.

⁶⁶ Postanowienie TK z dnia 13 czerwca 1994 r., S. 1/94, OTK 1994, cz. I, s. 271.

⁶⁷ Orzeczenie TK z 26.04.1995 roku, sygn. akt K. 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

sferę penalizacji i w największym stopniu spełniają potrzeby zasady *nullum crimen sine lege*. Z uwagi na stopień precyzyjności i jednoznaczności dyspozycji znamiona tych czynów są ostre, gdyż zawierają określoną klasę desygnatów⁶⁸. Natomiast, charakter znamion wartościujących oraz nieostrych, umożliwiających różną interpretację⁶⁹ posiada częściowo dyspozycja art. 65 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy, a to poprzez użycie zwrotu „moralność publiczna”.

Sposób uregulowania art. 65 ust. 1 w zw. z art. 9, art. 10, art. 12 ust. 1 Ustawy stanowi przykład tzw. norm blankietowych, tj. takich, które nie zawierają określonego zakazu lub nakazu, lecz przewidują sankcję karną za naruszenie zakazów lub nakazów, zawartych w przepisach szczególnych⁷⁰, stanowiąc tylko „ramę” wypełnianą przez inne przepisy⁷¹. Ustawodawca posługując się znamionami odsyłającymi powoduje, iż istota wykroczenia określana jest nie tylko przez przepisy prawa wykroczeń, ale również przez normy prawa administracyjnego. Dopiero uwzględniając te przepisy, do których prawo wykroczeń „odsyła”, uzyskujemy obraz istoty (zespołu znamion) wykroczenia... Znamiona odsyłające pojawiają się zwłaszcza tam, gdzie prawo wykroczeń penalizuje naruszenia najistotniejszych z unormowań, zawartych w ustawach szczególnych (najczęściej administracyjnych)⁷². Tzw. dyspozycja blankietowa ma miejsce w sytuacji, gdy ustawa regulująca kwestie wykroczeń może czasowo wyprzedzać normę, a więc zagrażać karą za naruszenie normy, która dopiero w przyszłości ma być wydana i skonkretyzowana⁷³. Ustawodawca wprowadza bowiem nowe regulacje prawne, dotyczące działalności gospodarczej, w tym też liczne ograniczenia natury administracyjno-prawnej. Zaniechanie wywiązania się z obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę przez dane normy może mieć jednakże miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy czyn popełniony zostanie w czasie obowiązywania normy nakładającej taki obowiązek, którego zaniecha wykonać adresat normy, a to zgodnie z fundamentalną zasadą prawa karnego – *nullum crimen sine lege poenali anteriori*.

V. ZAKOŃCZENIE

Konkludując, organy stosujące normy karno-prawne, uregulowane w ustawie – Prawo działalności gospodarczej, zobowiązane są do przestrzegania, wyżej przedstawionych, podstawowych zasad państwa prawa.

Jednakże w kontekście skuteczności egzekwowania administracyjnych obowiązków, nałożonych na przedsiębiorców (adresatów), należy zastanowić się czy system prawa administracyjnego nie zawiera wystarczających instrumentów (sankcji), służących wymuszeniu na adresacie, pożądaných

⁶⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 48.

⁶⁹ Ibidem, s. 48.

⁷⁰ Wyrok SN z dnia 18.02.1993 r., sygn. akt II KRN 11/93, nie był publikowany.

⁷¹ A. Marek, *Prawo wykroczeń*, op. cit., s. 49.

⁷² Ibidem, s. 48 - 49.

⁷³ M. Bojarski, W. Radecki, *Prawo wykroczeń. Komentarz*, op. cit., s. 25.

przez ustawodawcę, zachowań. Jest to, przede wszystkim, problem stosowania norm prawa administracyjnego. „W prawie administracyjnym na plan pierwszy wybijają się sankcje typu egzekucyjnego jako najbardziej skuteczne do osiągnięcia zamierzonych celów. W praktyce okazuje się jednak, że administracja woli zadawać się często sankcjami typu karnego jako łatwiejszymi w stosowaniu, choć dolegliwsiymi dla obywatela i nie zawsze prowadzącymi do celu”⁷⁴. W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji unormowana została instytucja grzywny w celu przymuszenia⁷⁵, będąca środkiem przymuszającym adresata aktu administracyjnego do jego wykonania, nakładana w przypadku egzekucji obowiązków administracyjnych⁷⁶ o charakterze niepieniężnym, w sytuacji gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, w szczególności takiej, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba⁷⁷. Celem tego rodzaju administracyjnych środków egzekucyjnych jest bezpośrednio spowodowanie stanu wymaganego przez normę prawną⁷⁸ oraz skłonienie adresata do dobrowolnego wykonania obowiązku⁷⁹. Środki te nie realizują funkcji represyjnej. Stosowane być mogą niezależnie od kar sądowych i administracyjnych za niedopełnienie obowiązków⁸⁰.

Środki penalne stanowić powinny jedynie uzupełnienie administracyjnoprawnych środków wykonania obowiązków administracyjnych. Środki te stanowią zwiększenie represji stanowiącej sankcję za naruszenie normy prawa administracyjnego. Ich wtórna rola wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze – z uwagi na przyjęcie, iż zakresem podmiotowym czynu zagrożonego środkami penalnymi objęte są wyłącznie osoby fizyczne. Ponadto, koniecznym elementem, umożliwiającym pociągnięcie adresata normy prawa administracyjnego do odpowiedzialności karnej, jest element subiektywny w postaci zawinienia sprawcy. Istotnym ograniczeniem wykorzystywania w szerszym zakresie represji karnej jako sankcji za naruszenie obowiązków administracyjnych jest również brak odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych⁸¹.

⁷⁴ Z. Leoński, *Z problematyki skuteczności prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 1990, XVIII, s. 140 - 141.

⁷⁵ Art. 116 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷⁶ Zob. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjnych świadczeń niepieniężnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 56 i n.

⁷⁷ Art. 119 - 126 cyt. wyż. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷⁸ Tj. administracyjny przepis ogólny, jeśli z niego bezpośrednio wynika obowiązek działania, zaniechania czy znoszenia lub wykonalny już indywidualny akt administracyjny. Aby jednak zastosować środek egzekucyjny nie wystarczy zagrożenie generalne, ale musi go poprzedzać, ponadto, zagrożenie indywidualne. Zob. Z. Leoński, *Sankcje karno-administracyjne a środki egzekucji administracyjnej*, op. cit., 1963, nr 6. Szerzej o środkach egzekucyjnych zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 74 oraz P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, op. cit., s. 160 i n.

⁷⁹ Jeżeli nastąpiło naruszenie normy prawnej, a adresat normy następnie dopełnił obowiązku, to wtedy nie stosuje się środków egzekucyjnych. Dzieje się tak dlatego, że odpadł cel, dla którego powołano środki egzekucyjne. Zob. Z. Leoński, *Sankcje karno-administracyjne a środki egzekucji administracyjnej*, op. cit.

⁸⁰ Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz. U. 1991, Nr 36, poz. 161 z późn. zm.).

⁸¹ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, op. cit., s. 186 - 190.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na jedną z podstawowych zasad prawa – subsydiarności prawa karnego w stosunku do innych gałęzi prawa. Normy karne należy uruchamiać tylko wówczas, gdy inne rodzaje reakcji ze strony organów państwa nie są wystarczające⁸². „Prawo karne nie powinno więc wkraczać..., jeżeli wystarczą środki przewidziane w innych dziedzinach prawa”⁸³.

ENTREPRENEUR'S OBLIGATIONS AND THE CONSEQUENCES OF THEIR NEGLIGENCE UNDER CRIMINAL LAW

S u m m a r y

The Business Activity Law Act regulates such areas as the obligations involved in undertaking and conducting business activities by entrepreneurs. These obligations have a variety of legal characters and they serve a number of different functions. They refer, for instance, to the conditions of conducting a business activity, possession of appropriate professional qualifications to conduct specific types of business activity, registering an entrepreneur and traded products as well as requirements regarding payment transactions in trade with existing entrepreneurs on the market. Violation of one's obligations entails a number of different legal consequences other than administrative, such as penal liability for violation. However, in order to consider a breach of one's administrative duties to be a violation of the law, each of the two conditions must be met: the committed act must be unlawful (prohibited by an act under the threat of a penalty) and injurious to the public.

A violation of an order does not entail liability for a violation of the law if the act is not injurious to the public. Criminal provisions are regulated by chapter 9 of the act. However, because of the textual character of any criminal norm, which is to refer to other legislative texts, the definition of a violation is determined not only by the Business Activity Law Act but also other administrative legal norms referred to by the Act. There is a large number of administrative and legal norms regulated in separate acts and binding for an entrepreneur in the course of conducting a business activity. This article only deals with the criminal consequences of neglecting these obligations. It is a duty of eligible administrative bodies to oversee the discharge of these obligations imposed upon entrepreneurs. If a violation (as defined in chapter 9 of the Act) is disclosed, then eligible administrative bodies have the powers of a public prosecutor, providing that they have disclosed the violation and applied for the punishment in the scope of their competences. The court competent to consider violation cases is the regional court, which applies the procedure proper for violation cases. According to the principle of criminal law subsidiarity, criminal measures only serve a supplementary function to the administrative means of administrative duty obligations imposed upon entrepreneurs. In administrative law enforcement the main role is played by administrative law instruments including administrative execution means. These execution means are the most apt for the character of the activities that are taken by the administrative bodies and that aim at implementing the norms of material administrative law on undertaking and conducting business activity.

⁸² Ibidem, s. 186 - 190.

⁸³ L. Gardocki, *Subsidiarność prawa karnego oraz in dubio pro libertate – jako zasady kryminalizacji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12, s. 61.